

DE LA NÉCESSITÉ
DES
PARTIS ORGANISÉS
EN
RÉGIME PARLEMENTAIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 15 Mars 1933, à 14 heures

PAR

Emile VEYSSET

Ingénieur E. T. P.

Président : M. Germain GIDEL, Professeur

Suffragants { MM. Achille MESTRE,
Joseph BARTHÉLEMY. } *Professeurs*

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS (V^e)

1933

DE LA NÉCESSITÉ
DES
PARTIS ORGANISÉS
EN
RÉGIME PARLEMENTAIRE

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

DE LA NÉCESSITÉ
DES
PARTIS ORGANISÉS
EN
RÉGIME PARLEMENTAIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 15 Mars 1933, à 14 heures

PAR

Emile VEYSSET

Ingénieur E. T. P.

Président : M. Germain GIDEL, Professeur

Suffragants { MM. Achille MESTRE,
Joseph BARTHÉLEMY. } *Professeurs*

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS (V°)

1933



PREMIÈRE PARTIE

Le système des deux blocs

CHAPITRE PREMIER

LES DEUX PARTIS ANGLAIS ET LA NAISSANCE DU PARLEMENTARISME

C'est dans l'ouvrage d'Emile Boutmy sur « *Le développement de la constitution anglaise et la société politique en Angleterre* » que l'on trouve l'analyse peut-être la plus frappante des circonstances qui, outre-Manche, ont présidé à la naissance de ce parlementarisme qui, de plus en plus, tend à se généraliser dans les Etats modernes :

Les idées principales de sa remarquable étude peuvent, en bref, se caractériser en deux formules essentielles.

— Sans aristocratie politique, il n'y aurait jamais eu de partis organisés ;

— Sans partis organisés, il n'y aurait jamais eu de régime parlementaire.

I

Pas de partis organisés sans aristocratie politique...

L'idée peut sembler audacieuse à un Français de 1933.

Ne sont-ce donc pas, à gauche et à l'extrême-gauche, les partis se disant les représentants de la masse prolétarienne, ceux volontairement placés sous le signe d'un populisme

apparent, qui chez nous semblent avoir l'exclusif privilège de l'organisation politique ? Au contraire, n'est-ce pas dans l'autre grande masse des intellectuels, des petits bourgeois, des petits possédants, n'est-ce pas dans la clientèle instinctive des républicains nationaux que se font jour, à cet égard, le scepticisme, la raillerie, l'indiscipline ? N'est-ce pas dans notre dernier carré de droitiers, de marquis conservateurs et de ligueurs d'action française, que se réfugie, avec les théories antiparlementaires, l'intransigeance agressive à l'égard des luttes d'opinion ?

Dans le domaine même du droit constitutionnel, n'en est-on pas resté, en matière de partis, à l'irrévocable condamnation prononcée par Ostrogorski dans son célèbre ouvrage : « *La démocratie et l'organisation des partis politiques* » ?¹ Depuis, la doctrine ne veut plus connaître ces indésirables parents des institutions politiques. L'échec, plus ou moins reconnu, des théories de représentation proportionnelle vient, en partie, de la répulsion provoquée par les organisations fortes que suppose le système. On admire, dans l'épanouissement des nouvelles constitutions européennes, les articles savamment agencés qui consacrent l'individualisme des élus, favorisent les coalitions, les combinaisons, le saxonnage. Les juristes, les analystes, les philosophes de la politique ne cachent pas leur sympathie pour les qualités de souplesse des partis faibles et nombreux.

Les choses ont évolué. Les idées ont changé de maîtres...

Sous la Restauration, à la naissance dans notre pays du régime parlementaire, c'étaient les ultra-royalistes qui,

1. « Le vieux système des partis, suranné, artificiel et irrationnel » — « La solution consisterait à éliminer la pratique des partis permanents ayant pour fin le pouvoir » — « Une évolution politique s'ébauche avec le mot d'ordre : « A bas le parti et vive la ligue » — (Ostrogorski).

avec Châteaubriand et la doctrine de l' « opposition systématique », se faisaient les champions de l'idée de parti ¹.

De nos jours, au contraire, c'est dans le parti socialiste qu'il faut aller chercher de pareilles tendances. C'est un Paul Faure, un Léon Blum, qui apportent, l'un sa fougue, l'autre sa dialectique, à l'exploitation raisonnée du mécontentement politique. Ce sont les militants obscurs de la S. F. I. O. qui, par leurs sacrifices incessants à « l'intérêt du parti », font un magnifique acte de foi dans la puissance d'une organisation hiérarchisée de travail électoral.

La situation en Angleterre est profondément différente. Au seuil de cette étude sur la nécessité des partis organisés en régime parlementaire, il nous paraît donc indispensable, non seulement d'insister longuement sur le système anglais, mais encore de remonter, avec Boutmy, aux sources, aux origines, à l'explication historique des faits.

Il ne nous appartient pas de nous étendre ici sur les caractéristiques de l'ordre social anglais au XVIII^e siècle. Qu'il nous suffise de rappeler la prédominance croissante de la « gentry » rurale, prédominance corrélative à la raréfaction de la petite propriété. Le coût trop élevé des nouveaux procédés de culture, le déclin de l'industrie familiale défavorisent les campagnards. Peu à peu, ils désertent un sol mal rémunérateur, ils se font les soldats des guerres extérieures, ils se font les pionniers de l'empire colonial, ils se font les ouvriers des usines naissantes. La terre passe entre les mains de fermiers à la solde des gros propriétaires

1. Châteaubriand, « *La Monarchie selon la Charte* ». — « *Du système politique suivi par le ministère* ». — « *Mémoires d'outre-tombe* » : « L'opposition systématique me semble la seule propre au gouvernement parlementaire. En Angleterre d'ailleurs il n'y a jamais eu qu'une opposition systématique, laquelle doit être faite au nom des principes ».

fonciers, des grandes familles aristocratiques, des spéculateurs et des hommes d'affaires. En politique, le système conjugué du cens et des « bourgs pourris » donne au grand propriétaire, seigneur d'une circonscription, maître par corruption ou intimidation d'un collège électoral trop restreint, la possibilité de faire élire qui bon lui semble à la Chambre des Communes. Avec la septennalité, qui éloigne les élus et leurs mandants, et favorise la corruption parlementaire, rares sont les députés vraiment indépendants.

En fait, ce sont les grandes familles anglaises, les hommes d'affaires, le clergé anglican qui sont les tenants de l'Etat. Le roi est un étranger, un hanovrien, un figurant plus ou moins consentant. Il parle mal la langue nationale. L'aristocratie, maîtresse du Parlement, représente la tradition de la vieille Angleterre. Les événements la favorisent : l'ouverture des marchés extérieurs, l'accroissement de la puissance maritime, le développement colonial, l'essor économique augmentent le prestige britannique. La nation prend conscience d'elle-même. Elle fait confiance à ses dirigeants. Ceux-ci, du reste, par une habileté involontaire, évitent de se poser en exploiters. Au lieu de se grouper en coalition d'intérêts, ils discutent entre eux, ils opposent leurs conceptions, leurs doctrines.

La libre discussion est à l'honneur. Dans cette étroite oligarchie, les chefs politiques ne sont pas les plus aristocrates. Ce sont les orateurs habiles, les grands techniciens de la parole, les Walpole, les Sheridan, les Burke, les deux Pitt. La presse prend une influence sans cesse croissante. Le *Morning Chronicle* se fonde en 1769, le *Morning Post* en 1772, le *Times* en 1788. Le public s'intéresse aux affaires de l'Etat. Les dirigeants comprennent l'importance de l'opinion publique. Ils s'appliquent à l'éduquer, à l'intéresser, à la tenir en haleine.

L'esprit sportif des Anglais est émoustillé par la politique. Lentement, progressivement, les adversaires se groupent, les règles du jeu se dégagent. Peu à peu, constate Boutmy, se fait jour « un premier ressort, qui sera le moteur de tous les autres, le centre d'articulation de la machine : c'est le système lié et accouplé de deux grands partis cohérents et disciplinés ».

Ce sont les deux groupes politiques de la Chambre des Lords, le groupe whig et le groupe tory qui, du fait même de l'influence aristocratique, donnent naissance aux deux grands partis.

Les whigs, les futurs libéraux, groupent les éléments avancés, novateurs. Par un phénomène politique inexplicable et très fréquent, ils font se rejoindre les deux extrémités de l'échelle sociale. Les nouveaux venus dans la société, les hommes d'affaires, les « moneyed men », voisinent avec les plus riches représentants de la haute aristocratie, les grands seigneurs volontiers frondeurs et ouverts aux idées nouvelles. Les événements les servent, le développement économique les enrichit, la monarchie leur cède. La corruption aidant, ils disposent pendant longtemps à la Chambre des Communes d'une belle majorité. Méfiance à l'égard de la monarchie, aventureuse politique extérieure, doctrine libre-échangiste, indépendance vis-à-vis de la religion officielle, sympathie pour les « dissenters » ou protestants dissidents, sont autant de tendances qui les éloignent de l'élément traditionnaliste, modéré et prudent.

Cet élément conservateur se personnifie dans le parti « tory ». La moyenne et basse noblesse, les petits propriétaires terriens, le clergé anglican, ceux qui, secrètement, regrettent le départ des Stuarts, ceux qui restent respectueux des prérogatives de la couronne, forment une minorité puissante, une contre-partie et un frein efficace contre

les entraînements du parti au pouvoir. En majorité à la Chambre des Lords, ils ont imposé en 1718 la limitation de la paierie et mis un terme aux « fournées de lords ». Quand ils auront trouvé en George III le souverain vraiment national auquel ils pourront se rallier, quand la déception de l'Indépendance américaine aura refroidi les enthousiasmes, ils prendront, à leur tour, pour de longues années, les rênes du pouvoir.

Les deux partis anglais, ce sont les deux tendances, les deux blocs d'opinions qui apparaissent automatiquement dans toute controverse, dans toute discussion : parti du mouvement et parti de la résistance, avancés et modérés, modernisme et conservatisme. Ce sont les deux forces intellectuelles, l'esprit de novation et l'esprit de prudence, dont l'existence assure l'équilibre mystérieux de toute société, de toute institution, voire de tout individu, de toute créature. Leur constante égalité serait la stagnation. La prépondérance brutale de l'une d'elles serait la révolution ou la réaction dangereuses. Mais il est une autre loi mystérieuse qui veut que normalement le contre-poids agisse, que le fléau de la balance n'oscille que raisonnablement. Nous nous heurtons là aux principes de vie, aux abîmes de la connaissance, à l'insondable domaine de toutes les inquiétudes, de tous les optimismes, et de la religion...

L'attraction politique exercée par deux pôles, et par deux seulement, aurait-elle pu se produire dans une société vraiment démocratique ? Se serait-elle manifestée si les élections anglaises s'étaient faites avec un corps électoral nombreux, équitablement réparti, dont l'accession au suffrage se serait produite, non pas à la suite d'une évolution progressive, mais comme conséquence d'une révolution, d'un bouleversement de l'ordre social ?

De toute évidence, la chose eût été impossible. Il n'est que de réfléchir quelque peu à tous les facteurs qui ont contribué à la formation du régime politique anglais pour voir que, dans ce cas, ils n'eussent pas joué.

Prenons les « bourgs pourris ». Grâce à eux, chaque grand propriétaire dispose d'un certain nombre de circonscriptions où l'élection sera « non contestée », où les deux candidats seront, en fait, non pas élus, mais choisis et nommés par lui seul. Voici, automatiquement formé, un petit groupe de plusieurs élus représentant une opinion unique. Si l'on ajoute que les grands propriétaires sont liés par des usages communs, des intérêts de caste, des relations et des parentés, si l'on tient compte des mineurs, des moutonniers, des paresseux, obligatoirement ou volontairement dominés, il est aisé de concevoir que, parmi eux, les plus riches, les plus instruits, les plus anciens, les plus habiles puissent donner des directives et faire figure de chefs de file. Déjà donc nous aboutissons au groupe politique homogène de plusieurs dizaines de députés.

Mais il y a plus. Il y a des grands seigneurs dont chacun est à lui seul le chef de tout un groupe. Ils se trouvent automatiquement ligüés contre les prérogatives royales. Au lieu de s'entre-déchirer, ou avant de le faire, ils unissent leurs troupes avec un objectif commun. Cette ligue d'intérêts forme la base du parti whig.

Du côté des moyens, des torys, l'organisation est plus lente. Il faudra la réaction inévitable et surtout l'aiguillon d'un roi combattif pour les amalgamer et les rendre homogènes. Et puis aussi le jeu de cette règle générale que tout parti très fort fait naître à la longue une contre-partie également très forte.

D'autres facteurs interviennent : c'est la corruption des élus des circonscriptions nombreuses, éloignés par le

septennat de leurs promesses et de leurs programmes ; c'est la presse qui, démarrant sur une grande échelle et non pas par d'innombrables follicules, groupe les opinions autour de grands organes ; ce sont les ambitieux, les arrivistes, les professionnels de la politique qui se trouvent forcés de se mettre à la solde des grands électeurs au lieu de se lancer dans des aventures personnelles.

Que l'on imagine un instant ce qui se serait produit dans un pays démocratique !

Les circonscriptions égalisées auraient disséminé les opinions ; il y aurait eu les régionalistes, les particularistes, les députés paysans ; il y aurait eu la prime bien connue au candidat du cru.

La corruption, au lieu de s'exercer de haut en bas, se serait exercée de bas en haut. La majorité des élus, au lieu de se trouver à la solde d'un puissant personnage, se seraient trouvés à la discrétion des intrigants, des agités, des solliciteurs de leur collège électoral. De défenseurs obligés de grands intérêts, de causes nationales, ils auraient été rabaisés à la servilité électorale, à la plus mesquine et à la plus vile des démagogies, celle des petits services rendus.

De nationale, la presse d'opinion se serait faite locale, électorale. Les racontars villageois auraient pris le pas sur les grands faits de l'histoire et de la politique.

Enfin et surtout, les hommes de valeur se seraient trouvés décimés. L'argent, ce facteur indispensable des luttes électorales, aurait été mal employé. Au lieu d'être forcés de s'occuper de politique, beaucoup de riches s'en seraient désintéressés. Les autres se seraient bornés à assurer leur propre élection. Par contre, beaucoup de médiocres, beaucoup de petits enrichis, beaucoup de non-valeurs intellectuelles munies du pécule nécessaire à une campagne électorale seraient entrés au Parlement. Et beaucoup de grands

parlementaires anglais, hommes de talent, mais intellectuels pauvres et sans relations, seraient restés sur le carreau faute de cadres capables de les englober, de les pousser, de les soutenir, avant de se laisser plus tard guider et dominer par eux.

Croit-on qu'un Parlement élu sur de pareilles bases, sans tradition, sans directives, sans goût pour les luttes d'idées, sans orientation vers la grande politique, aurait longtemps résisté à la décomposition intérieure ou au coup d'état d'un souverain autoritaire ou de quelque soldat audacieux ?

Comment ne pas comprendre alors qu'Emile Boutmy puisse écrire que « si la classe dirigeante, en Angleterre, ne s'était pas transformée en étroite oligarchie, le type du gouvernement parlementaire n'aurait probablement pas pu prendre consistance et figure » ? Comment ne pas conclure avec lui : « Peut-être les destinées politiques du monde auraient-elles été changées » ?

II

Pas de régime parlementaire sans partis organisés.

C'est le second point de cette leçon historique.

On peut être pour ou contre la politique des blocs. On peut déplorer qu'elle favorise, selon le mot de Girardin, « le conflit éclatant sous toutes les formes et sous tous les noms ». On peut, avec Boutmy lui-même, voir « ce qu'une telle combinaison a de forcé, d'exceptionnel, d'artificiel, de contre-nature en quelque sorte ». On peut être un centriste, un concentrationniste convaincu. On peut croire que la formule « ni révolution, ni réaction » est la quintessence de la sagesse politique.

Il n'en est pas moins vrai que le mécanisme du vrai

régime parlementaire, dont la constitution anglaise reste le prototype inimitable, ne s'explique, ne se conçoit qu'en fonction des deux partis rivaux qui ont présidé à sa formation et qui ont forgé sa technique et sa tradition.

« Le gouvernement de Sa Majesté » et « l'opposition de Sa Majesté » ont été et demeurent toujours les deux piliers de l'organisation parlementaire anglaise.

A notre époque de codifications, de précédents écrits, on est trop porté à ne voir dans une constitution que ce qui est formellement par les textes. Sans tomber dans l'erreur d'Hérault de Séchelles faisant demander à la Bibliothèque Nationale un exemplaire des lois de Minos, beaucoup se croient obligés de restreindre aux traités, aux pactes et aux statuts les éléments principaux de la constitution anglaise et à n'admettre les coutumes et la tradition que pour combler les vides. On oublie la formule de Tocqueville : « La constitution anglaise n'existe pas ». On oublie l'étude de Dicey, dans son « *Introduction au droit constitutionnel* », où il montre toute l'importance, pour l'Angleterre, des « usages de la constitution ». On oublie de la sorte que le jeu des partis forme une des règles essentielles, règle coutumière et d'autant plus forte, de la constitution de la Grande-Bretagne, et que, sans l'existence des partis, la vie et le travail du Parlement seraient totalement faussés.

On oublie, par exemple, que, dans les lois électorales anglaises, le scrutin uninominal à un seul tour, que Georges Mandel a vainement cherché à implanter chez nous, ne s'explique, ne se justifie que parce que les élections ne mettent régulièrement en présence que deux candidats sérieux, dont le plus avantage a obligatoirement la majorité absolue des suffrages. L'usage vient-il à être violé, la règle demeure qui impose le retour à la tradition. Après de longues années d'électorat tripartite, ne venons-nous pas de voir, aux élec-

tions de 1931, la quasi-totalité des députés anglais, exactement 592 sur 615, élus à la majorité absolue ¹ ?

Si le système de deux partis, quelles que soient, avec les temps, leur composition et leur étiquette, demeure ainsi si coriace outre-Manche, c'est parce qu'à l'origine deux partis, deux partis seulement, ont collaboré à l'éclosion du régime. Nous verrions peut-être aujourd'hui des institutions parlementaires tout à fait différentes, et sans doute inférieures, si trois grands partis, ou quatre, mais pas plus, s'étaient dès l'origine trouvés en présence.

Historiquement, c'est la constitution des ministères homogènes qui est sortie la première de l'organisation des partis. Un premier essai, déloyal, fut tenté en 1695, sous Guillaume III, sur le conseil intéressé de Sonderland. Profitant de son influence sur le roi, l'habile politicien arriva à le persuader d'éliminer les tories du cabinet. C'était là une manœuvre qui ne pouvait avoir qu'un temps ; quatre ans après, l'essai était abandonné. Mais la semence était jetée. Dès 1720, l'organisation du parti whig, sa discipline intérieure sont suffisamment affirmées pour que se constitue un ministère whig homogène, que la présence de Walpole, son autorité, et aussi son art de la corruption, prolongeront pendant vingt-deux ans.

1. Les 33 députés élus par une minorité de votants se répartissent ainsi : 21 conservateurs, 6 libéraux, 1 libéral indépendant, 4 travaillistes et 1 indépendant.

Le nombre total des candidats était bien inférieur à celui des élections de 1929. Voici la comparaison :

	1929	1931
Circonscriptions à un seul candidat.....	7	67
Circonscriptions à deux candidats.....	138	435
Circonscriptions à trois candidats.....	444	99
Circonscriptions à quatre candidats.....	26	14

(*Annuaire interparlementaire* 1932).

Toutefois, l'homogénéité ne comportait pas encore son inséparable compagne la solidarité. C'est que celle-ci est plus complexe. Il ne suffit pas d'un parti fort pour la conditionner, il en faut deux. Il faut que l'opposition soit assez puissante pour imposer et contrôler un départ collectif du cabinet. Ce n'est donc que lorsque le parti tory aura à son tour parachevé sa discipline que les ministres se trouveront forcés de quitter solidairement le pouvoir. Il faudra attendre 1782. Jusque-là, les démissions seront individuelles. En 1742, au départ de l'influent Walpole, la plupart de ses collaborateurs demeureront en fonction. Ils ne seront pas renommés ; il n'y aura qu'un simple replâtrage.

Avec la solidarité ministérielle apparaîtra, en 1783, la troisième règle fondamentale, l'institution du premier ministre, réalisée sous le premier ministère Pitt. Cette institution-là s'explique doublement :

1° En vertu de la règle « *The king can do no wrong* », il faut éviter que l'échec d'un ministère solidaire ne soit considéré comme un blâme pour le monarque. D'où la nécessité d'un « premier ministre » personnifiant la politique faite. Se basant sur le précédent de Walpole et sur la négligence à cet égard des anciens souverains, on pousse même le scrupule jusqu'à faire de ce premier ministre, malgré la résistance de George III, le président effectif des séances du cabinet. Du reste, le roi, étranger aux partis, ne connaît pas, ne doit pas connaître leur cuisine intérieure. Seul, le chef qui les a vus à l'œuvre dans les luttes électorales et dans le travail parlementaire peut désigner en connaissance de cause ses collaborateurs parmi ses lieutenants les plus fidèles et les plus compétents.

2° Mais surtout l'opposition est organisée. L'équipe de remplacement est toujours prête. La crise ministérielle est vite résolue. Comme le fait observer Boutmy, cela

empêche qu' « un groupe formé hâtivement, au hasard et de guerre lasse, monte au siège et imite avec effort la figure et l'attitude d'un gouvernement véritable ». Cela permet, automatiquement, la nomination, comme chef du gouvernement, du « leader » de l'opposition.

Homogénéité du cabinet, solidarité ministérielle, conduite des affaires par le leader du parti le plus fort... Ces trois choses acquises, il manque encore une institution fondamentale, du parlementarisme, la règle de la responsabilité politique, l'obligation du retrait du ministère devant un vote de défiance.

Il faudra plus d'un siècle pour que cette règle se dégage. Elle ne s'imposera qu'au début du XIX^e siècle. Elle découlera directement de l'organisation des partis et de la discipline des votes.

Et c'est cette discipline des votes qui sera la pierre d'achoppement de tout le système. C'est elle qui sanctionnera à la fois le plein développement des deux partis traditionnels et la naissance du régime parlementaire moderne. Mais croit-on qu'elle eût été observée avec, par exemple, un seul grand parti fort à multiples tendances ? A côté de magnifiques mouvements d'unanimité, n'aurait-on pas vu les pires divisions résulter de querelles mesquines ? Au contraire avec deux forces qui s'opposent, la peur de l'adversaire est le commencement de la sagesse. Là encore, nous retrouvons Boutmy : « La présence et la menace constante d'un ennemi qui ne manquerait pas de donner l'assaut s'il soupçonnait des divisions ou des défections dans la garnison de la place contribuent à entretenir au sein du même parti une exacte obéissance des soldats aux officiers et des officiers à leur chef ».

Notons du reste qu'en ce qui concerne la question de confiance un autre facteur a joué sans lequel elle ne se

serait pas réglementée, sans lequel les abus auraient été certains. C'est la possibilité pour le gouvernement de dissoudre la Chambre des Communes après un vote hostile, et de ne se retirer qu'en cas de désaccord avec la Chambre nouvelle. Cette possibilité de l'appel au pays peut seule éviter le mésusage de la question de confiance, et renforcer son importance et sa signification.

Mais la dissolution elle-même, nous en faisons en France l'expérience, n'est pratiquement possible qu'avec des partis très forts, capables de l'imposer. Et puis elle suppose des organisations électorales permanentes, permettant l'appel immédiat au verdict populaire dans des conditions régulières. Enfin, surtout, seuls des partis forts dans une Chambre forte peuvent forcer à la retraite, en cas d'élections défavorables, le ministère désavoué. Nous voyons en l'affaire comment l'absence d'un des rouages du droit constitutionnel coutumier peut conduire à l'abandon pratique de l'un des fondements d'une constitution écrite.

Comme l'on comprend, après de telles réflexions, le mot de Winston Churchill sur les constitutions latines rapporté un jour par Henri de Kerillis : « Elles ont copié l'auto, sans copier les freins. Rien d'étonnant si elles se cassent la figure ». Boutade dont il faut rapprocher les constatations plus académiques de Boutmy : « La démocratie a pu s'approprier le régime parlementaire et l'imiter avec effort après que des exemplaires parfaits en ont été fixés en d'autres mains. La démocratie a copié, adopté, fait vivre tant bien que mal le régime parlementaire. Elle n'était pas qualifiée pour le découvrir et le fonder ».

CHAPITRE II

L'ORGANISATION DES PARTIS ANGLAIS ET LE MECANISME PARLEMENTAIRE

I

Peut-être nous objectera-t-on que les événements actuels sont en contradiction avec la théorie historique. Conçu, fondé, bâti en fonction des deux partis traditionnels, le régime parlementaire anglais s'accommode très bien, depuis le début de ce siècle, du système tripartite introduit par l'apparition du travaillisme trade-unioniste.

On nous permettra de répondre que ce n'est pas sur une expérience de vingt-cinq ans que l'on juge une institution vieille de plusieurs siècles, surtout lorsque, dans ces vingt-cinq ans, se trouvent les périodes troublées d'une guerre et d'une après-guerre, surtout lorsque, au point de vue électoral, ont joué des facteurs nouveaux aussi importants que le suffrage universel et le vote des femmes.

On nous permettra aussi de faire observer que la croissance du parti travailliste a coïncidé avec l'affaiblissement du parti libéral, et que, en vertu de la loi inéluctable de l'émiettement des centres, il est permis de concevoir la disparition plus ou moins prochaine de l'ancien parti whig. Son aile droite n'est-elle pas déjà pratiquement absorbée

par les conservateurs victorieux de la dernière compétition électorale ? Et la scission Simon-Samuel ne paraît-elle pas marquer la future délimitation des deux traditionnels blocs politiques du parlementarisme anglais¹ ?

Même en admettant que le parti libéral revienne à son autonomie, reconstitue son unité, il semble bien que ses représentants aux Communes, dont le nombre depuis 1924 n'a jamais atteint la centaine, ne pourront jamais jouer que le rôle d'une minorité enchaînée, au prix de quelques concessions, de quelques avantages, à l'un ou à l'autre des grands partis voisins.

Il semble aussi que le libéralisme ait pour longtemps perdu l'occasion de jouer entre les deux forces conservatrice et travailliste le rôle d'arbitre pour lequel il était si bien placé dans les Chambres de gauche de 1923 et 1929². Son chef d'alors, l'ancien premier Lloyd George, ne semble pas avoir montré, comme leader d'une minorité agissante les qualités, l'habileté, l'astuce dont autrefois, en pareille situation, firent preuve un O'Connell ou un Parnell.

Car il ne faut pas oublier que, tout au long du XIX^e siècle, malgré la prédominance, la force attractive des deux masses traditionnelles, le Parlement anglais a eu son tiers-parti. Et c'est un des côtés les plus curieux de l'histoire politique britannique que l'influence au Parlement, en tant que tiers-parti, des élus irlandais. On a dit qu'ils avaient empoisonné l'atmosphère politique de l'époque. C'est vrai. Mais il est vrai aussi que, malgré leur profonde

1. « Six autres députés libéraux ont décidé de passer à l'opposition. Ils appartiennent au groupe Samuel et sont tous gallois. Ils ont décidé de constituer le groupe libéral gallois ayant M. Lloyd George pour chef et ils commenceront par voter contre le gouvernement demain lors du débat sur la motion de blâme déposée par le Labour Party ». (15 février 1933).

2. Chambre de 1923 : Conservateurs 258, Libéraux 158, Travaillistes 191.
Chambre de 1929 : Conservateurs 260, Libéraux 60, Travaillistes 287.

influence, ils n'ont jamais réussi à ébranler le système des deux blocs. Ils ont dû s'y plier, s'y soumettre. Ils ont été, en définitive, dominés et brisés par lui.

Prenons O'Connell, le chef des Irlandais de 1823 à 1845. Ce grand tribun était avant tout un parlementaire habile, un ami de la légalité disposé à s'entendre avec le gouvernement whig, tout prêt à soutenir le cabinet moyennant concessions et profits. En fait, s'il arrivait, grâce à ses marchandages, à manœuvrer les radicaux, il n'en est pas moins vrai qu'ainsi il se pliait au jeu des partis et il les ménageait, respectueux malgré lui de la tradition, obligé d'en passer par elle.

Marquons du reste, à ce sujet, le rôle régulateur de la Chambre des Lords, où la majorité tory, si elle ne créait pas d'obstacle au gouvernement issu de la volonté populaire, fit cependant, par respect instinctif de la probité parlementaire, régulièrement échouer, de 1832 à 1840, les projets trop ouvertement inspirés par O'Connell. Notons aussi qu'en 1843, après la reprise du pouvoir par les tories et le ministère Peel, O'Connell, privé de la complicité gouvernementale et rentré dans l'opposition violente, y échoue, est jugé trop timoré par ses propres amis, et va mourir en Italie en 1847, définitivement vaincu par cet implacable retour de la fortune politique qui est inhérent à la tradition des deux blocs.

Quant à Parnell, le fondateur en 1878 de la Ligue Agraire, il dut lui aussi s'incliner devant la puissance des partis. Cet opposant né, ce spécialiste de l'obstruction, ce recordman de la prolixité pouvait bien prolonger les discussions et rendre interminables les séances en infligeant aux Communes la lecture ininterrompue des versets de la Bible, il n'était en fait, comme O'Connell, qu'un politicien intrigant. Certes, quand il le put, il tâcha de pratiquer pour son plus

grand profit la tactique de la bascule. Mais au fond il inclinait vers les libéraux, il travaillait dans leur orbite, il n'obtenait le premier projet de Home Rule qu'en le payant de son soutien au ministère Gladstone. En 1906, le chef nationaliste Redmond n'arrachera de même le vote de la loi qu'au prix d'une abdication analogue.

Si c'est à ce rôle de suivant rétribué d'un des deux grands partis que se trouve réduit de nos jours le parti libéral, on peut prévoir sa fin prochaine. Il se maintiendra quelque temps sur le terrain de l'intrigue parlementaire. Mais, touché à mort, dès 1886, par la scission unioniste et la défection de Joseph Chamberlain, résistant cependant, grâce à sa vitalité séculaire, jusqu'après la Grande-Guerre, souvent renfloué, et mal renfloué, par l'appui irlandais, définitivement compromis par Lloyd George, il perd peu à peu son crédit dans les masses. Il n'enthousiasme plus. Il ne se renouvelle pas. Bientôt les deux forces traditionnelles, les deux piliers de la politique anglaise se retrouveront face à face : seulement la place des libéraux dans le système se trouvera prise par les travaillistes leurs successeurs.

Il n'est que de voir les scrutins, les nombres de voix obtenues aux élections législatives¹. Les chiffres imposent leur impressionnante démonstration.

En 1900, le travaillisme naissant groupe 62.698 électeurs, en 1910, il en a 505.690, en 1923, au suffrage universel 4.348.509, en 1929, 8.389.512. Malgré son formidable

1. Elections de	Conservateurs		Libéraux		Travaillistes	
	Voix	Sièges	Voix	Sièges	Voix	Sièges
1918	4.136.581	384	2.270.978	161	3.244.945	57
1922	5.500.382	344	4.189.527	64	4.241.383	142
1923	5.538.824	258	4.311.147	158	4.348.509	191
1924	8.039.598	418	2.928.747	42	5.489.077	151
1929	8.656.473	260	5.308.510	60	8.389.512	287
1931	11.926.537	422	2.320.310	60	6.648.023	52

échec gouvernemental, il se maintient, en 1931, à 6.648.023. Que de propagande, d'argent, de dévouements dépensés sans arrêt représente cette marée presque toujours montante.

Le libéralisme, lui, décroît. Réduits à 2.270.978 en 1918, se relevant, grâce au vote des femmes, jusqu'à 4.311.147 en 1923, à 5.308.510 en 1929, ses suffrages retombent, en 1931, à 2.320.310.

Mais voici, en parallèle, le flot toujours croissant des voix conservatrices : 1918, 4.136.581 ; 1922, 5.500.382 ; 1923, 5.538.824 ; 1924, 8.039.598 ; 1929, 8.656.473 ; 1931, 11.926.537. Comment ne pas être tenté de jeter un coup d'œil sur l'admirable machine capable de produire, sur le terrain peu emballant du modérantisme et de la prudence, un tel mouvement progressif d'opinion ?

Henri de Kerillis, et avec lui, à l'origine, Paul Reynaud, ont eu le mérite de dévoiler à toute une partie de l'opinion française le rôle des grands partis dans la vie politique de l'Angleterre. Dans ses articles quotidiens de l'*Echo de Paris*, Henri de Kerillis a très intensément pénétré leur technique, leur organisation, leur propagande. Au cours de ses grandes enquêtes, il est allé sur place étudier leur fonctionnement et leur discipline. Il en a rapporté de précieux enseignements dont il cherche à faire bénéficier nos partis républicains nationaux, à qui dès à présent il a imposé un centre de propagande.

Dans le même esprit constructif, sans nous attacher aux à-côtés critiquables, sans médire systématiquement d'institutions qui, parce que politiques et comme la politique, ne sont pas des foyers d'absolue intégrité et de pur idéalisme, mais qui, malgré leurs défauts, à cause d'eux parfois, sont profondément intéressantes parce que profondément humaines, profondément vivantes, nous voudrions essayer

de caractériser quelques-uns des traits essentiels de ces grands partis démocratiques.

Nous touchons là au grand phénomène politique du début de ce siècle, au fait particulièrement frappant que les partis anglais, créés par l'aristocratie des siècles précédents, se sont adaptés à la démocratie, ont su l'appriivoiser, l'ont canalisée, dirigée, en fin de compte utilisée.

L'étude de l'ascension du parti travailliste n'est pas concluante dans ce sens. Il puise sa force dans les cinq millions de membres des unions professionnelles et dans les adhérents des coopératives. Comme l'ensemble du socialisme mondial, et bien qu'il soit défloré par deux expériences du pouvoir, il bénéficie de l'attrait sur les masses de son appel aux convoitises. Sa politique extérieure, nettement germanophile, relève de l'influence de la II^e Internationale et de ses attaches marxistes. Ses progrès ressortent à l'exploitation méthodique de la démocratie que nous retrouverons en France avec la S. F. I. O. Il est impossible de le rattacher au parlementarisme historique. Et cependant, le fait que le travaillisme a pris la place des libéraux dans les institutions anglaises n'a-t-il pas influé sur les caractéristiques particulières du socialisme anglais : socialisme de roi, socialisme loyaliste et constitutionnel, socialisme farouchement antibolchevique, socialisme conservateur dans l'ordre politique ? Les méthodes de propagande du parti ne sont-elles pas identiques à celles, classiques, des libéraux et des tories ?

Quoi qu'il en soit, c'est dans le parti conservateur qu'on trouve l'exemple le plus saillant de l'adaptation à la démocratie d'une vieille organisation. Essayons, à grands traits, d'en dégager, d'en étudier les raisons essentielles.

1^o Le parti conservateur sait n'être pas réactionnaire.

Tout d'abord, il a pris l'habitude de ne jamais revenir sur une réforme amorcée malgré lui par un gouvernement rival. Arrive-t-il au pouvoir ? Au lieu de renverser la vapeur, il se contente de consolider, de perfectionner, de régulariser les innovations. Exception faite de la question douanière, où il demeure fermement le soutien du protectionnisme, il sait s'adapter à la nouveauté politique et il s'applique, au lieu de la critiquer, à apaiser à son sujet les méfiances de l'opinion.

De plus, spontanément, sans réticence aucune, le parti conservateur est à l'occasion réformiste. En 1846, Robert Peel, hostile aux tarifs trop prohibitifs sur les blés étrangers, entraîne la majorité du parti dans la voie de la réforme. En 1867, ce sont les conservateurs qui font voter une réforme électorale abaissant le cens et diminuant les « bourgs pourris ». Ce sont eux qui, en 1928, ont étendu le suffrage des femmes et qui, en 1929, ont fait aboutir la réforme de l'administration locale. De tous temps, en toutes occasions, le grand parti tory a su se montrer profondément charitable, profondément compatissant aux misères humaines, profondément attaché à une politique de sûre action sociale. Comme l'a écrit Henri de Kerillis, « les conservateurs anglais ont compris que le régime des masses ne pouvait subsister qu'à condition d'aller aux masses, de leur faire la place au soleil, de la faire toujours plus grande. Ils ont fait la démocratie. Ils ont fait des réformes, d'audacieuses réformes. S'il est vrai que parfois ils en ont pillé les programmes de leurs adversaires, c'est qu'ils ont été intelligents ».

Dans ces conditions, ils ne sont pas suspects à l'opinion des masses. Quelles que soient les attaques de leurs compétiteurs, ils ne sont pas « étiquetés à droite ». Ils ont su empêcher la mystique du « vote rouge » ; les mécontents

du parti adverse, au lieu de se rejeter plus à gauche, trouvent chez eux le centre d'attraction auquel ils se rallieront, favorisant ainsi les rétablissements d'équilibre politique.

2^o Le parti conservateur est uni et hiérarchisé.

Après la période d'hésitation du XVIII^e siècle, l'unité des Tories n'a connu qu'une crise grave, vers 1849, lorsque la division entre Peelites et Tories protectionnistes vint assez sérieusement compromettre la solidité du parti. A ce moment, l'énergie de Disraëli le sauva de la désunion. A cette seule exception près, toutes les divergences se produisant dans le cadre du parti n'ont pas entraîné de scission, de défaillances, de trahisons collectives. De nos jours, où l'opportunisme du leader Stanley Baldwin est fortement battu en brèche, sur le terrain économique par le groupe protectionniste Beaverbrook-Rothermere, sur le terrain politique par l'intransigeant Winston Churchill, ces récalcitrants ne combattent pas le parti. Au contraire, les critiques qu'ils apportent, les débats qu'ils provoquent constituent la source de progrès de cet organisme vivant, en perpétuelle évolution, largement ouvert à toutes les discussions que doit être un grand parti moderne. Ainsi sont éveillés l'intérêt, la curiosité de l'opinion ; ainsi on la passionne et on l'éduque. Le choc des idées se produit sans que la discipline en souffre.

C'est que le parti conservateur sait choisir et respecter ses chefs. Il ne donne pas sa confiance au premier arrivé, ou au dispensateur des fonds. Il sait recruter son élite politique. Il a ses écoles d'orateurs, ses collègues de propagandistes. Il fouille pour y trouver des sujets à pousser toutes les classes de la société. Il ne suffit pas d'avoir de l'argent et des relations pour être intronisé à un poste de

commandement. Largement tolérant, le parti ne juge pas les hommes sur leur vie privée, leurs origines, leur milieu. Il se confie au second William Pitt, le fils cadet de l'ancien leader libéral, il se confie à lord Derby, qui n'est autre que l'ancien libéral Stanley, il se confie à Graham, lui aussi ancien libéral, et encore au réformiste Peel. Plus tard, le radical unioniste Chamberlain trouvera accueil dans ses rangs et y fondera une dynastie politique. Exemple plus frappant encore, le plus grand homme d'Etat de ce parti tout imprégné de la tradition anglicane sera un romancier d'origine israélite, Benjamin Disraëli, avec qui pénétrera parmi les tories la grande force intellectuelle et surtout financière des vieilles familles juives d'occident.

Ses chefs, de leur côté, savent lui être fidèles. Le parti n'est pas pour eux un tremplin dont on se sert pour accéder au pouvoir et qu'on abandonne ensuite. Au gouvernement, le premier ministre demeure le « leader » actif et agissant de sa majorité. Il s'inspire des directives de son parti. Il n'esquive pas les débats par des concessions ou des abandons à ses adversaires. Bien entendu, il subventionne son parti, il lui attribue les leviers de commande, il case quelques fidèles à des postes de choix. Mais cette pratique, que l'on a tant critiquée, voit ses effets atténués du fait même qu'elle est admise, qu'elle se fait au grand jour, qu'elle peut être contrôlée et freinée par le parti adverse, qu'au moment de sa comparution devant le verdict populaire la majorité au pouvoir aura à en rendre compte. A ce moment-là du reste, le chef du gouvernement sera à la tête de ses troupes. Il ira de ville en ville, de meeting en meeting, couvrant ses partisans de son autorité, apportant à leurs thèses l'appui de la documentation officielle. Il jouera franc jeu, comme André Tardieu a essayé de le faire dans notre dernière campagne électorale.

Mais s'il est vaincu, son parti lui conservera sa confiance, il ne le rendra pas responsable d'un échec qu'il aura tout fait pour éviter, et, régulièrement, automatiquement, il deviendra le chef de l'opposition.

3° Le parti conservateur a le sens de la propagande.

Alors qu'en France la publicité des idées et l'éducation politique des masses sont presque entièrement concentrées du même côté de la barricade, alors que, en dehors d'une presse très divisée et à faible influence, les modérés, les nationaux, ne font aucun effort suivi, l'opinion anglaise se trouve travaillée de toute autre manière.

Là-bas, il y a deux courants effectifs qui s'opposent de façon permanente, même en dehors des périodes électorales.

Comme ses adversaires de gauche, le parti conservateur a son état-major professionnel, ses orateurs attitrés, ses « carvassers » électoraux, ses centres de documentation, sa librairie, ses fondations sociales. Il est largement subventionné, non seulement par de grands groupements économiques, mais aussi par les cotisations et les dons de ses membres. Son budget annuel est de plusieurs millions de livres. Comme on peut suivre son activité, comme ses congrès sont publics, comme sa propagande est générale, chaque souscripteur peut se rendre compte que ses versements sont utilement employés.

Le siège du parti est une vaste usine de malaxage de l'opinion, avec ses psychologues, ses grands enquêteurs, ses juristes, ses agents administratifs. Les désirs de la masse, ses besoins d'idées claires, ses points sensibles, ses réflexes, sont auscultés, décelés par des spécialistes de l'éducation collective.

Chaque manœuvre, chaque campagne, chaque argument

du parti adverse est relevé, disséqué, passé au crible de la critique, réfuté sur le champ. Si la riposte n'est pas immédiate en réunion contradictoire ou sur les panneaux d'affichage, on peut être certain que la réplique, la neutralisation viendront à bref délai et sous la forme la plus efficace.

Tous les procédés modernes de la publicité commerciale, tracts, journaux, affiches, cinéma, T. S. F., sont adaptés par des techniciens aux besoins de la politique.

Les membres du parti sont sans cesse tenus en haleine. On les consulte, on leur rend compte, on leur demande des efforts. Les indifférents, les adversaires ont l'attention adroitement forcée, dirigée sur les actes, la doctrine, l'enseignement vrai du parti.

Ces procédés d'éducation populaire, dans lesquels les conservateurs rivalisent avec les travaillistes et, même encore, les libéraux, aboutissent à la consolidation du régime par une opinion éclairée, moins prompte à se laisser dauber par les charlatans et les démagogues, plus calme, moins irascible, plus capable d'aller jusqu'au fond des problèmes, d'analyser les arguments. Surtout, ils rapprochent les points de vue, obligent à confronter, à amender les doctrines, font converger les idées vers un juste milieu raisonnable et pondéré.

Enfin, ils permettent d'assurer au parti son ancrage profond dans le suffrage populaire. Ils lui permettent de s'assurer un nombre imposant de militants de tous les milieux, sur qui on peut compter, qui sont recensés, réperés. Alors qu'en France l'alliance démocratique, la fédération républicaine, les radicaux nationaux, le redressement français ne sont que des états-majors sans troupes éduquées, le grand parti conservateur anglais représente vraiment une force agissante, une immense armée politique, une

sorte d'église avec ses œuvres, ses pratiques, sa foi, avec ses assidus, ses zélateurs, leurs dévouements, leurs sacrifices.

Le parti conservateur est vivant.

II

La répercussion de ce caractère vivant des partis sur le droit constitutionnel anglais est considérable.

Nous avons déjà vu comment la formation même du régime parlementaire est historiquement la résultante du système des deux blocs. Nous avons vu comment les lois électorales, comment l'exercice de la dissolution sont largement conditionnés par la coexistence des deux grands partis.

Il est d'autres conséquences constitutionnelles du système qu'il est impossible de ne pas étudier.

D'abord dans le domaine des relations de l'exécutif et du législatif : dans les prérogatives royales — dans la constitution et le mode de travail du ministère.

Il est extrêmement intéressant d'établir un parallèle entre le monarque britannique et notre président de la République. Tous deux sont des personnages irresponsables, placés au-dessus des partis, des souverains constitutionnels qui « règnent et ne gouvernent pas ». Le président français est élu pour sept ans par les deux Chambres assemblées : il est donc pratiquement tributaire du Parlement, et la démission forcée d'Alexandre Millerand en 1924 a montré qu'il n'était pas protégé contre une majorité parlementaire hostile. Le roi d'Angleterre, au contraire, est héréditaire, indépendant des législateurs ; il jouit dans

l'opinion d'un respect, d'une fidélité particulièrement accentués. A première vue, le chef de l'exécutif paraît disposer d'une influence beaucoup plus grande en Angleterre qu'en France.

Il n'en est rien pourtant. L'action personnelle de notre président est infiniment plus fréquente, plus variée et plus nette que celle du souverain anglais. Certes, il peut être, dans certaines circonstances, quand à sa stabilité, « un jouet aux mains des partis » (message du président Millerand du 10 juin 1924). Mais, « s'il ne doit jamais être l'homme d'un parti », il peut aussi « et doit être l'homme d'une politique arrêtée et appliquée en étroite collaboration avec ses ministres » (le même, 1920, déclaration d'acceptation de sa candidature à la présidence).

Il est d'autant plus fort que les partis sont nombreux et faibles, car alors il est leur arbitre, l'interprète de leurs aspirations confuses. En cas de chute d'un ministère, c'est lui qui analyse le sens du scrutin de méfiance, qui prend l'initiative des regroupements, des réconciliations, qui apprécie le crédit de chaque chef parlementaire, qui désigne librement la personnalité appelée à former le nouveau cabinet et souvent lui trace un cadre de manœuvre et un programme minimum. En fait, un président habile, par ses conversations avec les présidents des Chambres, avec les délégués des groupes parlementaires, avec les dirigeants des grandes commissions, peut rectifier, retourner l'opinion versatile d'une assemblée hétérogène. Il peut apaiser des ressentiments momentanés, faire lever des exclusives, amortir des intransigences. Issu lui-même du milieu parlementaire, vieil habitué des couloirs, ancien président du Conseil ou ancien président d'une Chambre, il est tout naturellement destiné à être le régulateur des agitations souvent factices de politiciens intrigants.

En Angleterre, il faut, au contraire, des circonstances tout à fait exceptionnelles pour faire sortir le roi de sa réserve, de son isolement politique. Un seul des souverains hanovriens, George III, cherchera à briser les entraves de sa fonction. Il s'essayera, en 1770, sous le ministère de lord North, à un gouvernement personnel. Mais il se heurtera à la résistance victorieuse des whigs. Plus tard et plus habilement, il s'attachera à grouper les tories et à les pousser au pouvoir : le second William Pitt sera son homme de confiance. Mais cette tentative sera sans lendemain. Il faudra attendre Victoria et Edouard VII pour que la couronne britannique reprenne, non pas un rôle parlementaire actif, mais un droit de surveillance sur l'armée, la marine et les affaires extérieures.

Il faudra attendre l'actuel souverain George V et il faudra l'exceptionnelle catastrophe de l'effondrement de la devise pour que l'union nationale, réalisée d'un commun accord pendant la grande guerre, le soit cette fois, avec le dernier cabinet Macdonald, sur les indications et sur la demande du roi.

Lorsque, en 1923 et en 1929, les élections seront favorables au parti travailliste, mais sans lui conférer à la Chambre des Communes la majorité absolue, le roi se croira obligé de respecter la règle traditionnelle, de ne pas maintenir au pouvoir les conservateurs désavoués par l'opinion publique et de nommer premier ministre le chef des travaillistes. Gageons que si, en France, par un coup de surprise, un scrutin législatif, néfaste aux autres partis, envoyait au Parlement un groupe compact de 200 ou 250 socialistes, le président de la République, conscient de sa responsabilité, voulant à tout prix éviter au pays une dangereuse expérience, négligerait l'indication sortie des urnes et, avant de faire appeler le chef du parti vain-

queur, chercherait, par tous les moyens, à grouper contre lui, en une réconciliation générale de ses adversaires, les éléments d'un large ministère de défense républicaine.

En France, le président de la République est présent aux réunions du conseil des ministres. Il en dirige les débats, il peut poser des questions soulever des objections, plaider pour son opinion personnelle. Si les communiqués ministériels restent muets, les comptes-rendus officiels permettent de connaître les discussions quelquefois orageuses du président avec tel ou tel des principaux ministres. En Angleterre, nous l'avons vu, l'usage s'est établi que le roi ne participe pas aux séances du cabinet. Il n'est pas membre de l'équipe. Il n'a pas de droit de regard sur l'élaboration des projets du parti au pouvoir. Sa présence n'est pas opportune, elle n'est pas non plus nécessaire, car les ministères ne sont pas improvisés, ils se sont préparés de longue date à leur action gouvernementale, et ils n'ont pas besoin du témoin permanent, de l'agent de liaison avec le passé, du prédécesseur au courant qu'est le chef de l'Etat français.

Aussi, lorsque, outre-Manche, le monarque est insuffisant, comme George I^{er}, George II, George IV, lorsqu'il a l'esprit affaibli, comme George III à la fin de son règne, lorsqu'il est trop jeune, comme Victoria au début du sien, la machine fonctionne quand même. En France, au contraire, de très bons auteurs, comme Esmein, croient pouvoir enseigner qu'en cas de maladie grave du titulaire la présidence serait immédiatement vacante et qu'il y aurait lieu d'élire un nouveau président. N'oublions pas que le décès de Félix Faure a failli amener le coup d'Etat de Déroulède, songeons aux conséquences qu'auraient pu avoir les assassinats de Sadi Carnot et de Paul Doumer s'ils s'étaient produits en périodes troublées...

Et concluons à la fragilité relative de nos institutions, en l'absence des partis forts qui assurent et garantissent, en toutes circonstances, la continuité et la légalité de l'histoire d'Angleterre.

Cette influence des partis apparaît encore plus dans le fonctionnement de l'institution qui est la pierre de touche du parlementarisme, le ministère, le cabinet, organe intermédiaire, organe de liaison entre le Parlement et le pouvoir exécutif.

Une des plus grosses critiques qui de nos jours est faite aux ministères, c'est leur composition assez hétéroclite et le nombre exagéré des titulaires de portefeuilles et de sous-portefeilles. En France, nous en sommes à 18 ministres et une douzaine de sous-secrétaires d'Etat, alors qu'en 1871, aux débuts de la Troisième République, le ministère Thiers ne comprenait que 9 membres. « La place est bonne », disent les ironistes. Constatons plutôt qu'à une tâche accrue vient s'adjoindre la nécessité de donner aux multiples groupes de la majorité des représentants au gouvernement. Constatons ainsi que les techniciens doivent souvent céder le pas à des politiciens indésirables, mais disposant au Parlement d'une précieuse influence. Notons que la force d'un gouvernement est inversement proportionnelle au nombre de ses membres, rappelons-nous que le cabinet Poincaré de 1926, cabinet d'union à majorité étendue, mais cabinet d'action à programme énergique, n'a compris que 13 ministres. Et représentons-nous ce que seraient les choses si un ministère pouvait s'appuyer sur seulement un ou deux grands partis unis et disciplinés, capables de freiner les ambitions individuelles et de soutenir un président du conseil dans la réduction et la simplification de la machine gouvernementale.

Sur ce point, l'exemple anglais n'est pas extrêmement probant : à nos 30 ministres et sous-ministres, la Grande-Bretagne en oppose 52, 27 ministres et 25 sous-secrétaires d'Etat ; les chefs des gouvernements d'outre-Manche sont passés maîtres dans l'art de noyauter, de cuisiner les diverses tendances de leur majorité au Parlement. Toutefois, il convient de noter que, sur ces 52 membres de l'équipe ministérielle, plusieurs ont des fonctions strictement honorifiques, sans portefeuille, comme le lord du sceau privé, le paymaster général, le trésorier parlementaire. Mais surtout la plupart n'ont pas d'action sur la conduite générale des affaires. Le cabinet, seul organe puissant, seul véritable conseil exécutif, ne comprend que quelques membres, actuellement une vingtaine, mais 10 seulement dans le ministère Macdonald d'août 1931. Les autres ne détiennent que des « minor offices ». Le jour où, en France, le tiers seulement, ou le quart des détenteurs de portefeuilles aura accès aux conseils de l'Elysée, un gros pas sera fait dans la recherche du travail utile et la prohibition des discussions superflues.

Mais l'autorité gouvernementale ne réside pas seulement dans le nombre et la qualité des ministres. Un de ses grands facteurs est la stabilité, stabilité qui n'est comptable qu'avec le soutien du gouvernement par une opinion assidue, par une majorité fidèle, que seule peut lui procurer l'organisation forte d'un grand parti vivant et homogène. En France, les ministères durent quelques mois, et ceux qui durent trois ans sont largement compensés par ceux qui durent trois jours. Seuls quelques ministres particulièrement influents échappent à l'hécatombe : un Delcassé, un Maginot, un Briand peuvent faire aboutir une œuvre de longue haleine. En Grande-Bretagne, au contraire, la longévité ministérielle est une des caractéristiques, un

des fondements du régime. Walpole se maintient au pouvoir 21 ans, le second Pitt, Robert Peel y restent longtemps eux aussi, plus tard Gladstone et Disraëli alternent pendant de longues années. De nos jours, le leader conservateur Baldwin, le travailliste Macdonald collectionnent de très longs mois d'exercice du pouvoir¹. Moindre usure des hommes, fidélité des troupes à leurs chefs résultent du système des blocs. C'est tout le tempérament politique qui en est transformé. La dissolution elle-même, qui joue ici un rôle prépondérant, résulte pour une grande part de l'organisation des partis.

Faut-il ajouter que les programmes gouvernementaux, l'activité des hommes au pouvoir se ressentent des organisations dont ils émanent ? En la matière, il faudrait se garder de systématiser. S'il y a une influence des partis sur le gouvernement, il y a aussi une influence du gouvernement sur les partis. Si les luttes politiques ordonnées permettent de mieux dégager les désirs d'une opinion nettement éclairée, si elles évitent les attermolements, les hésitations, les tergiversations de gouvernants tiraillés par des appels, des appuis divergents, il est vrai aussi que l'exercice alternatif du pouvoir assagit les partis, les rend plus réalistes, et que nous ne rencontrons pas en Angleterre de ces idéologues, de ces intransigeants, de ces doctrinaires qui gênent tant le travail parlementaire efficace. Nous avons vu combien là-bas le parti conservateur était devenu opportuniste, conciliant, profondément social. Il serait tout aussi concluant d'étudier l'évolution du tra-

1. Stanley Baldwin ministre du commerce 1921-1922 ; chancelier de l'Echiquier 1922-1923 ; premier ministre 1923-1924 et 1924-1929 ; lord prés dent du Conseil depuis août 1931, chef du parti conservateur depuis 1923

Ramsay Macdonald, premier ministre en 1924 et depuis 1929 ; chef du parti travailliste 1911-1914 et 1922-1931 ; chef du parti national travailliste depuis 1931.

vaillisme au fur et à mesure de son développement parlementaire : atténuation du caractère révolutionnaire, développement du loyalisme national, abandon ou ajournement de l'application du marxisme. Ne serait-ce que par ce fait qu'il tend à normaliser, à assouplir, à rapprocher les partis en présence, et qu'ainsi il contribue, même lorsque changent les dirigeants, à la continuité, à la prolongation de l'action gouvernementale profonde, on peut dire que le système des deux blocs se révèle comme nettement orienté dans le sens de l'intérêt national.

A côté des considérations politiques et constitutionnelles générales, il n'est pas sans intérêt de dégager, dans le système anglais, quelques conséquences moins fondamentales de l'organisation des grands partis.

Voyons d'abord les usages parlementaires, ces usages traditionnels, souvent un peu désuets, mais dont les principaux ont été copiés, imités, par les assemblées représentatives étrangères. La plupart d'entre eux ne s'expliquent qu'à cause de la présence à la Chambre des Communes de deux groupes bien distincts, majorité et opposition, parti au pouvoir et parti concurrent.

Il est difficile à un Français d'imaginer une salle de séances parlementaires sous un aspect différend de celui des salles de notre Luxembourg, de notre Palais-Bourbon, ou encore du château de Versailles. Tribune présidentielle, tribune plus basse des orateurs, banc du gouvernement au centre de l'assemblée en sont les principaux repères. En Angleterre, il n'y a rien de tel. Il n'y a pas de tribune ; chacun parle de sa place. Le président, le « speaker », est entouré des chefs de file des députés : à sa droite siègent les chefs de la majorité, c'est-à-dire les membres du gouvernement ; à sa gauche les chefs de la minorité, de l'« op-

position de Sa Majesté ». Dans ces conditions, les ministres ne font pas, comme chez nous, figure de répondants, d'accusés, livrés au réquisitoire de l'orateur, au jugement critique de tout l'aréopage. Il y a deux forces, dominées par leurs chefs et conduites par eux. Les débats peuvent être passionnés dramatiques, tumultueux. A cause de la discipline de vote, à cause de la hiérarchie dans les partis, on n'assiste pas à ces manœuvres d'individualisme et d'intrigue qui sont si fréquentes dans les Chambres à partis multiples et à centres incolores et indécis.

Mais il n'y a pas que les séances solennelles de la Chambre des Communes, les séances publiques et officielles, les délibérations définitives. Tout un travail préparatoire doit s'effectuer au préalable. C'est à ce travail que sont destinés les comités, les commissions, ces dernières maintenant généralisées dans toutes les assemblées délibérantes.

Le « committee » est la forme ancienne, la commission la forme nouvelle de ces organismes de travail parlementaire. L'évolution de l'une à l'autre est extrêmement intéressante car, de plus en plus, et dans tous les pays, les grandes commissions, quoique non constitutionnelles, tendent à devenir un échelon intermédiaire entre les ministres et l'assemblée elle-même. Et c'est la présence au Parlement anglais de partis organisés qui a permis leur constitution efficiente.

A l'origine, nous trouvons les « committees » proprement dits. Ces « committees » ne sont qu'une réincarnation de l'assemblée elle-même, siégeant officieusement, dans sa salle de séances, devant un public restreint, sous la présidence d'un « chairman » ou vice-président. A ces réunions ne participent en fait que les députés particulièrement intéressés par les questions traitées, ceux qui veulent intervenir. Aujourd'hui, ces « committees » de la Chambre

entière » ne se réunissent plus que pour les questions de finances : « committee of way and means » pour les recettes, « committee of public accounts » pour le contrôle financier.

De ces réunions de « committees » à présences restreintes est née l'idée des « standing committees », comités permanents. Il n'y en a que deux en Angleterre, élus au début de chaque session et comprenant de 60 à 80 membres. En outre, un « selection committee » a pour mission de nommer les membres des commissions spéciales, des « select committees » chargés de rapporter des questions particulières. Avec les « standing committees » nous retrouvons la discipline des partis. Pour que les délibérations de ces commissions permanentes soient en règle générale sanctionnées par l'Assemblée, il faut que ces commissions soient l'image réduite et comme le reflet de la Chambre. Dans un Parlement inorganisé, individualiste, leur recrutement, leur organisation ne pourraient fonctionner. C'est parce qu'elles sont l'émanation des partis, parce que l'on y trouve les représentants de ces partis qu'elles peuvent avoir une existence parallèle à celle de l'Assemblée complète et une influence chaque jour plus grande.

Imposées par la nécessité de la division du travail législatif, les commissions permanentes se sont peu à peu implantées partout. Dans bien des pays, en France¹, aux Etats-Unis par exemple, elles jouent un rôle beaucoup plus considérable qu'en Grande-Bretagne. Mais, parce qu'elles découlent des institutions anglaises, elles nous font assister, dans notre Parlement français aux multiples élus sans lien, sans union, sans programme commun, à un phénomène renversé : le fonctionnement du travail parle-

1. La Chambre des Députés française compte 25 grandes commissions de 44 membres, le Sénat 19 commissions. Elles sont nommées par un système de représentation proportionnelle des groupes.

mentaire, la nomination des commissions, leur équilibre politique exigent cet effort minimum de coordination des opinions qu'est la constitution des groupes du Sénat et de la Chambre, groupes, hélas ! souvent désunis, sans attache avec le pays, sans partis effectifs d'où ils puissent émaner et tirer leur autorité.

Avant d'en terminer avec le parlementarisme anglais, il convient d'ajouter quelques mots sur le fonctionnement intérieur des partis, et notamment le rôle des « whips » et des « leaders ».

Les « whips », ou chefs de file, sont des députés spécialement chargés de stimuler le zèle des élus du parti et de les rassembler pour les votes. Dans la majorité, le « chief whip », qui les dirige, fait partie du gouvernement avec le titre de sous-secrétaire d'Etat à la trésorerie (ce qui est un souvenir de la corruption walpolienne). Il y a là une institution qui n'a pas son équivalent dans les autres pays et notamment en France. Elle est une des caractéristiques les plus fortes de l'empire des partis sur la vie constitutionnelle de la Grande-Bretagne. Elle est un des phénomènes les plus significatifs de ce régime parlementaire que l'on peut définir comme tendant à une confusion raisonnée des pouvoirs législatif et exécutif, dont le cabinet et les commissions permanentes sont les manifestations les plus nettes. Le fait pour un fonctionnaire gouvernemental d'être officiellement celui qui guide les députés, qui leur impose la discipline, qui est leur interprète auprès des principaux ministres et des membres du cabinet, voilà une institution d'une hardiesse constitutionnelle que seule la coutume parlementaire anglaise et la tradition des deux blocs ont pu permettre et consolider.

En France, un des grands maux de notre parlementarisme actuel est que l'attrait du pouvoir, la course aux

portefeuilles, et aussi le désir légitime des présidents du conseil d'être entourés de collaborateurs éminents, vident complètement de leurs chefs, de leurs têtes les partis de la majorité. Il tend à n'y subsister que les mécontents, les esprits négatifs. Les orateurs de valeur se trouvent ou trop à droite ou trop à gauche du gouvernement qu'ils soutiennent. La partie belle est à l'opposition. Et il y a une sorte de prime à la désunion et à la rébellion des partis de gouvernement.

Cet état de choses est encore accentué par l'inexistence des « leaders ». Nos chefs de gouvernement ne sont généralement pas des chefs de parti. Quelquefois, tel Edouard Herriot, ils sont le président officiel d'un groupe nombreux mais minoritaire ; ou bien, comme Poincaré, comme Tardieu, ils ont un prestige personnel qui leur confère une autorité permanente. Mais, le plus souvent, ce sont des personnages hésitants, mal catalogués, investis d'une autorité toute provisoire. Le seul choix du président de la République leur vaut la première place : ils sont celui qui, au cours d'une crise, a rencontré, non pas le plus de sympathies, mais le moins d'opposition. N'y a-t-il pas là une prime aux crises ministérielles, et à l'insécurité des gouvernements ?

En Angleterre, rien de pareil. Si nous laissons de côté quelques cas spéciaux, comme celui de Macdonald à l'heure présente, la règle veut que ce soit le chef élu, le « leader » du parti le plus fort qui soit le chef du gouvernement. Les parlementaires membres de son groupe l'appuieront constamment, quelles que soient leurs préférences personnelles, s'il pose la « question de cabinet ». Il a une grande autorité. Il dirige le travail parlementaire. Il peut se rendre maître de l'ordre du jour, accaparer le droit d'initiative. Sa retraite entraîne nécessairement un changement complet : aussi la Chambre hésite-t-elle à l'exiger. C'est lui le grand

chef politique. Lui seul communique avec le roi. S'il est renversé, ce n'est pas pour lui la débâcle. Il n'est pas lâché par ses partisans, ou repêché comme ministre de second plan par un successeur charitable. Il reste ce personnage important et redoutable qu'est le « leader » de l'opposition. De plus, comme chef de parti, parlant dans les meetings, dans les congrès, aux tribunes publiques, il jouit d'un incomparable prestige. Moins brillant très souvent que nos premiers français, mais plus organisateur, mieux soutenu, plus sûr de lui, il a sur l'opinion une influence profonde, qui dépasse la publicité provisoire des journaux ou des chansonniers. Sa popularité repose sur le dévouement, l'abnégation à une grande cause, sur une tradition séculaire, une série de dures défaites, d'éclatantes victoires, un patient effort quotidien, un idéal, une foi politique, tout ce qui personifie le grand parti anglais, dont le « leader », aux yeux de tous, est l'émanation et l'image respectée.

Aussi voyons-nous les Anglais être fidèles à leurs chefs politiques, les entourer, les comprendre, les aimer. N'en retenons pour preuve que cette floraison de biographies, la plupart remarquables, qui ont été consacrées aux plus célèbres d'entre eux et où se trouvent les sources les plus sûres de l'histoire politique anglaise : le « *John Russell* » de Walpole, les « *Robert Peel* » de Stuart Parker et de William Ramsay, le « *Palmerston* » de Bulwer, le « *Disraëli* » de Monypenny et Buckle, le « *Gladstone* » de John Morley.

En France, pour ne citer que des livres récents, le « *Tardieu* » de Missoffe, le « *Herriot* » de Suarez, le « *Briand* » de Victor Margueritte ne peuvent prétendre à la portée de ces grands ouvrages britanniques. Et, lorsque nous voyons André Maurois se tailler un succès par un « *Disraëli* », nous nous demandons si la vie romancée d'un chef politique français aurait tout autant satisfait ses lecteurs.

CHAPITRE III

LES DEUX BLOCS AUX ETATS-UNIS ET DANS LE RESTE DU MONDE

I

Le système anglais des deux grands partis opposés se retrouve, plus accentué encore, dans la grande démocratie des Etats-Unis d'Amérique.

Mais l'étude de son influence constitutionnelle est beaucoup moins intéressante.

C'est d'abord parce que le régime parlementaire n'existe pas à Washington. Il y manque l'organe essentiel du parlementarisme, le gouvernement de cabinet, la responsabilité ministérielle devant les assemblées.

D'autre part, les deux partis américains ne sont pas de véritables partis : ce sont des cadres permanents où passent des formations hétéroclites. Dans son livre « *Du Pacifique à la Mer Morte* », Henri de Kerillis a caractérisé cette situation : « C'est dans les groupements, dans une multitude de groupements divers, qu'il faut aller chercher la politique, dans cent ou cinquante associations centrales, syndicats, ligues, trusts, formidables coalitions ethniques, professionnelles, religieuses commerciales, dont chacune fonctionne comme un parti sous-jacent, ayant son idéal à lui, son programme et ses revendications détaillées ».

Enfin, à en croire des auteurs informés et notamment Ostrogorski, il se dissimulerait, derrière le parti républicain, derrière le parti démocrate, des appétits, des ambitions où la politique ne serait pas un but, mais un moyen. Pour les candidats, pour ceux qui les entourent, ils s'agirait, non pas de servir à la fois leurs idées et l'Etat, mais de tirer profit et des unes et de l'autre, d'où un certain nombre de pratiques scandaleuses que, dans le second volume de son ouvrage sur les partis, Ostrogorski a magistralement pénétrées et dépeintes ¹.

Dans la partie britannique de notre étude, nous n'avons pas cité Ostrogorski. Nous estimons en effet que son travail sur la politique anglaise est extrêmement critiquable. S'il a remarquablement vu et décrit les détails, s'il nous a laissé une mine de documents trop peu connue du grand public, il semble qu'il n'ait pas vu, qu'il n'ait pas voulu voir les beaux côtés du système des partis anglais, leur lente formation historique, leur influence sur la constitution, leur rôle élevé d'éducateurs de l'opinion.

Par contre, pour la partie américaine, il ne saurait être question de travailler sans lui. Là, il est remonté aux sources, il a fixé de façon intangible les origines des partis américains, il a étudié le mécanisme du « caucus », l'adaptation du parti à la base universelle du suffrage imaginée par Hamilton, généralisée par la suite, plus tard importée en Angleterre avec le fameux « caucus de Birmingham » du premier Chamberlain. Surtout, il s'est attaché à la question du fonctionnarisme provisoire, du principe de la rotation,

1. Nous notons toutefois, dans le même volume, cet hommage indéniable à l'esprit de parti : « Le culte du parti, qui convenait à la piété civique de l'Américain affairé, répondait aussi aux tendances intimes de son âme, formée par l'esprit puritain à l'union jalouse dans la foi, et d'autre part tourmentée par le besoin que l'Américain éprouve de s'associer avec ses semblables pour suppléer à son isolement moral ».

du système des « dépouilles au vainqueur ». Il a analysé l'étagement successif des diverses « conventions ». Il s'est enfin préoccupé des ressources régulières des partis. Avant Henri de Kerillis et sa décomposition des sources des « munitions-dollars », il a déterminé l'importance de l'impôt régulier perçu par le parti sur les fonctionnaires, celle des contributions des candidats, celle des enchères aux fonctions publiques, celle de l'alliance des politiciens avec les faiseurs d'affaires. Il nous a donné les noms des grands « boss », des « courtiers en gros » des partis, il nous a dit leurs méthodes, leurs procédés.

Sa conclusion a été négative. Il a parlé de la « comédie de la déférence envers la volonté du peuple ». Il a ajouté que « les ravages produits dans la vie publique par le caucus ou avec son concours n'ont pas été contrebalancés par le succès du gouvernement de parti » qui « n'a ni établi la coordination entre l'exécutif et le législatif, ni assuré la coordination des partis au congrès ».

Peut-être s'est-il montré trop systématique et quelque peu injuste. Nous espérons en tous cas le prouver en nous basant pour une grande part sur son étude même pour examiner les quelques points qui nous semblent intéressants à mettre en parallèle avec ce que nous avons dit des grands partis anglais.

D'abord notre constatation de départ : « sans aristocratie politique, pas de partis organisés ». Ostrogorski, qui n'a pu passer sous silence l'influence historique de l'aristocratie anglaise, n'a cependant pas examiné son rôle dans la formation des deux blocs. Par contre, pour les Etats-Unis, où la chose est moins nette, il s'est attaché à cette démonstration.

Il a montré qu'il avait fallu plus d'un quart de siècle au

peuple américain pour prendre conscience de lui-même et de ses droits. Jusqu'en 1824, il laissa gouverner en son nom les hommes éminents que lui procuraient les deux grandes tendances d'origine : fédéralistes de Hamilton, républicains de Jefferson. Division tout académique, opposition d'idées de deux groupes d'amis, de deux puissants du jour membres du même gouvernement.

De 1788 à 1800, les fédéralistes prédominèrent, avec Washington et Adams à la présidence. Ils étaient partisans de l'autorité. Ils réservaient les fonctions publiques à la classe riche et élevée. Ils firent passer des lois dictatoriales : loi de naturalisation, loi des étrangers, loi de sédition. Leur grand leader Hamilton les caractérisait lorsqu'il déclarait à Jefferson : « Monsieur, votre peuple est une grande bête ».

Jefferson, le porte-drapeau des droits du peuple, était lui aussi un aristocrate. Ancien attaché à la cour de France, pénétré de l'esprit philosophique du XVIII^e siècle, il pouvait bien se montrer le défenseur des privilèges de l'opinion (« J'aimerais mieux pour ce pays une presse sans gouvernement qu'un gouvernement sans presse »), il n'en fut pas moins, de 1800 à 1808, un président autoritaire, qui n'hésita pas à violer la constitution lors de l'achat de la Louisiane et qui ne négligea pas la politique de prestige. Ses successeurs, Madison, Monroe et le second Adams, devaient persévérer dans cette voie : témoin la célèbre déclaration de Monroe, en 1823.

Du reste, mieux encore que les doctrines, les usages politiques se ressentaient de cette domination d'une aristocratie. Ostrogorski nous a renseignés sur le « caucus » congressionnel pour la désignation des candidats à la présidence. Il nous a dit comment le « caucus », issu du « caucus club » ultra-patriote de Boston, avait été introduit dans les mœurs américaines par le fédéraliste Hamilton et comment le dé-

mocratique Jefferson avait dû s'y plier. Il nous a dit comment cette pratique avait abouti à une véritable dictature oligarchique avec la décomposition du parti fédéraliste et le manque d'opposition à ceux qui de républicains démocrates étaient devenus les républicains nationaux. Il a rappelé qu'en 1808 la forte personnalité de Monroe avait dû s'incliner devant l' élu du congrès Madison, qu'en 1812 le schisme new-yorkais avait lamentablement échoué avec la candidature de Witt-Clinton, qu'en 1816 le triomphe de la candidature Monroe avait dépendu d'une majorité de neuf voix au caucus congressionnel!

Ce sont des pages remarquables que celles où il décrit le fiasco du caucus de 1824. Les inconvénients du parti unique, de la politique unilatérale y apparaissent en pleine lumière. Les abus de la « dynastie des secrétaires virginien », la corruption exercée par Crawford, le grand débat sénatorial contre le caucus, la scandaleuse élection de John Adams ¹ sont les principaux épisodes de cette ère de confusion que la disparition des caucus législatifs des états et leur remplacement par des organisations affairistes comme « Tammany-Hall », la topazerie de New-York, marquent d'un sceau de décrépitude et de décadence.

La réaction ne put se produire que par les partis et par l'aristocratie politique. Ce fut le génial organisateur Van Buren, sénateur de New-York, élu de Tammany-Hall,

1. En 1824, pour la première fois, les électeurs n'admirent point que la sélection des candidats fût abandonnée aux membres du Congrès appartenant au parti et siégeant en caucus. Bien que le caucus eût fait son choix, d'autres candidats furent désignés par les législatures des Etats et au cours de réunions populaires. Quatre rivaux se mirent sur les rangs et, à la suite d'une lutte acharnée, aucun d'entre eux n'obtint la majorité absolue. En vertu du douzième amendement, le choix du président entre les trois premiers candidats revenait à la Chambre des Représentants. C'est Jackson qui comptait le plus grand nombre de suffrages : elle désigna le second sur la liste, John Quincy Adams.

ancien second de Crawford, qui, avec une habileté consommée, alla chercher les vieilles traditions des fédéralistes de Hamilton pour constituer, sur la base de la défense des états, un grand parti d'opposition qu'il couronna du prestige de Jackson et affubla du titre de démocrate que les républicains avaient laissé tomber.

Et, de même que l'aristocrate Hamilton avait drainé à lui et utilisé le caucus, de même Van Buren conçut l'idée de s'appuyer sur le peuple, d'organiser, de discipliner celui-ci. Dès le départ, le succès fut intense. L'organisation actuelle des conventions, réunions primaires, conventions de comtés, conventions de districts, d'états et nationale, date de cette époque. C'est à Van Buren que l'on doit cette hiérarchie de la démocratie américaine qu'Ostrogorski a si exactement photographiée en une phrase : « L'organisation populaire fait la courte échelle aux hommes nouveaux. ».

D'autant plus que, de l'autre côté de la barricade, le président Adams, fin et adroit lutteur, organisait pied à pied la résistance. Les « anti-Jackson conventions » suivaient quasi-automatiquement les « Jackson conventions ». Le parti républicain reprenait vie en revenant à la bataille. Le système des deux blocs, compromis un moment, reprenait corps et semblait prêt à fonctionner avec le même rendement qu'au royaume britannique.

Pourquoi fallut-il que la démagogie personnelle du leader démocrate Jackson vint compromettre l'œuvre si brillamment échafaudée ? Le « fils favori de l'Ouest » se comporta « avec autant d'absolutisme qu'un monarque ». Sous prétexte de défense de la masse des citoyens exploités par les « aristocrates », il fonda cette déplorable tradition jacksonienne qui, de nos jours encore, bien qu'atténuée, empoisonne la politique américaine : utilisation de l'esprit lucratif, système des dépouilles, principe de la rotation, toute

cette « curée éhontée » du parti au pouvoir qu'Ostrogorski a si bien stigmatisée.

Du moins, grâce aux deux blocs, la résistance était-elle organisée. Les républicains, devenus les « whigs », reviennent au pouvoir en 1840 avec Harrison. Puis ce sera l'alternance : 1844, démocrates — 1848, républicains — 1852, démocrates — 1860, républicains — 1884, démocrates — 1888, républicains — 1892, démocrates — 1896, républicains — 1912, démocrates — 1920, républicains — 1932, démocrates. Même de nos jours, où les partis américains se sont transformés, où la doctrine est profondément différente de celle d'origine, où seul subsiste le grand mécanisme intérieur, démocrates et républicains se réclament avec coquetterie de la tradition aristocratique de Hamilton et Jefferson. Ils rendent hommage à l'organisation de la démocratie par l'élite, système anglais, système historique, système constitutionnel.

Aux Etats-Unis, comme en Grande-Bretagne, la constatation de Boutmy reste vraie : l'aristocratie politique conditionne la constitution des partis, des deux partis, des deux blocs.

Est-il vrai aussi, comme pour l'Angleterre, que les partis organisés de l'Amérique s'y trouvent à l'origine du régime parlementaire ? Evidemment non, puisque le parlementarisme n'y existe pas.

Les Etats-Unis ont démarré avec une constitution empirique et écrite, comportant la séparation absolue des pouvoirs, faisant élire le président au suffrage populaire, ne prévoyant pas la responsabilité ministérielle. Si un obstacle absolu ne leur avait pas ainsi été opposé à l'avance, peut-être le jeu des partis aurait-il produit un phénomène analogue au phénomène britannique. Mais la constitution

de 1787 les détourna de l'action purement parlementaire et dirigea leurs regards, leurs efforts vers la conquête du siège présidentiel, vers le véritable pouvoir, encore renforcé par la tradition jacksonienne.

Quoi d'étonnant dans ces conditions à ce que les deux blocs n'aient pas « assuré la coordination des partis au congrès » et la « coordination entre l'exécutif et le législatif » ? Les critiques dont Ostrogorski a cru devoir gratifier les partis sont à rejeter sur la constitution de 1787, et, derrière la constitution, sur les juristes, les philosophes, les théoriciens dont elle traduit les tendances.

Notons d'ailleurs que si, depuis plusieurs années, on observe dans la grande République américaine un affaiblissement de la séparation des pouvoirs, une limitation des libertés présidentielles, une évolution encore vague vers le parlementarisme européen, c'est bien aux partis, à l'idée de parti qu'on le doit.

Certes, il n'y a pas de discipline de vote. Les intérêts priment les opinions. Les parlementaires sont divisés, les scrutins divergents (Ostrogorski, qui le constate et s'en indigne, paraît ne pas voir que c'est un argument contre la « représentation des intérêts » dont finalement il se fait le champion).

Mais cependant des indices de liaison entre exécutif et législatif se manifestent. En 1917, on a vu pour la première fois apparaître dans une loi le terme de « cabinet »¹. C'est également depuis la grande guerre que l'on voit des secrétaires d'Etat se retirer, individuellement il est vrai, sur des votes hostiles des chambres. Surtout, il y a le développement tout particulier pris aux Etats-Unis par les grandes commissions, qui sont devenues, en l'absence de cabinet,

1. Il est à noter que le cabinet américain ne compte que 10 ministres.

le véritable organe de liaison entre le congrès et le président. Elles sont 47 à la Chambre des représentants et 33 au Sénat. L'usage s'est établi, tout d'abord au Sénat, de la nomination de ces commissions sur les propositions proportionnelles à leurs effectifs faites par les partis. En 1911, cet usage a été adopté par la Chambre. Si l'on ajoute que, pour les questions financières, on retrouve le « comité de la Chambre entière » des Communes, si l'on note que, au Sénat comme à la Chambre des représentants, il y a des « leaders » et des « whips », on comprendra la pénétration progressive à Washington du parlementarisme anglais, pénétration qui ne s'est opérée que parce que, dans l'un et l'autre pays, le système des deux blocs exerçait son emprise.

Signalons du reste qu'il existe d'autres commissions, les « comités mixtes du congrès », où, pour des buts déterminés, la coopération des pouvoirs est plus nette et plus franche.

Le président des Etats-Unis, les secrétaires d'Etat, les membres de la Cour suprême y siègent aux côtés des sénateurs et des députés. Certaines (commissions des oiseaux migrateurs, des forêts nationales) font songer à nos groupes parlementaires tout platoniques de défense de la betterave ou de la pisciculture. Mais d'autres (taxe sur le revenu, défense aérienne, ports aériens) ont une très grosse influence ¹.

Décidément, la coordination tant regrettée par Ostrogorski paraît en assez bonne voie.

Faut-il, pour en terminer avec les Etats-Unis, donner une idée de la puissance, de l'attraction qu'exercent ces deux colosses que sont les deux partis républicain et démocrate ? En 1912, ils ont brisé le progressisme de Roosevelt.

1. Avant les élections de novembre 1932, les « comités mixtes du congrès » étaient au nombre de 27.

Plus près de nous, ils sont venus à bout des fermiers travaillistes du Middle-West. En 1930, le projet de parti national libéral de John Dewey a échoué, comme, en 1872, avaient échoué les républicains libéraux de Blaine, puis les « indépendants », les « populistes », les « prohibitionnistes ».

Surtout, les deux partis se sont opposés à la pénétration du socialisme en Amérique. Actuellement, le socialisme américain recueille moins de voix qu'il n'en avait avant la guerre¹. Même la grande crise économique n'a pas pu donner aux révolutionnaires une occasion de progresser. Les tentatives bolchevistes des « marcheurs de la faim » n'ont pas de suite électorale. Les énormes apports d'immigrants ont été englobés dans les masses existantes, sont devenues du « bétail à voter » démocrate ou républicain.

Comme Henri de Kerillis l'écrivait dès 1928, « autant qu'il est possible de le prévoir, l'Amérique ne court aucun risque politique... Même si elle commet des fautes, même si elle connaît des moments critiques et si elle doit subir de violents ébranlements, tout indique qu'elle peut être certaine de son avenir et de sa tranquillité politique ».

Républicains, démocrates..., démocrates, républicains... Les oscillations du pendule électoral sont étroitement limitées entre ces deux bornes. Leur organisation, leur publicité onéreuse, l'immense effort, que chaque année, pour le mardi après le premier lundi de novembre, elles exigent des gros, des moyens et des petits souscripteurs, trouvent leur contrepartie dans la stabilité nationale. Pas de révoltes, pas d'aventures, pas de dangereux emportements démagogiques.

Parlant de cette propagande politique au moment de la lutte présidentielle Hoover-Smith, Henri de Kerillis a

1. Nombre de voix socialistes aux élections présidentielles : 1904, 436.184 ; 1912, 926.090 ; 1920, 919.799 ; 1928, 267.420 ; 1932, 300.000 environ (sur 38 millions d'électeurs).

justement écrit : « Il en coûte, à l'Amérique, un demi-milliard de francs, mais elle se considère encore comme gagnant au compte ».

Aussi l'histoire politique a-t-elle retenu les noms des grands malaxeurs de la pâte électorale, les « boss » comme Conkling, Cameron, Carkler, Morton ; elle a enregistré la longévité des associations blâmables mais durables de Tammany-Hall ou du Ku-Klux-Klan ; elle a permis, avec les Adams, les Harrison, les Johnson, les Roosevelt, la fondation des dynasties politiques du genre Peel ou Chamberlain. De même qu'en Angleterre, elle a suscité de grands ouvrages sur les chefs de parti : les « *Washington* » de Marshall, de Irving, de de Witt, d'Hubberton, les « *Jefferson* » de de Witt, de Parten, de Morse, le « *Madison* » de Rives. Enfin elle a vu, dans les conventions, la fidélité des partis aux vieux chefs, même discutés, même mis en échec, un Cleveland, un Bryan, chez les démocrates, récemment un Hoover chez les républicains.

Si elle n'a pas la haute tenue, le classicisme du parlementarisme britannique, la politique américaine trouve du moins dans les deux blocs le frein, le régulateur, le dispositif de sécurité qui permettent la stabilité constitutionnelle, et la solidité, la continuité nationales.

II

Un rapide coup d'œil sur des démocraties plus jeunes nous permettra de constater que presque la moitié d'entre elles se rangent, pour la classification de leurs opinions, du côté de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis, et que leur système de partis est calqué, plus ou moins heureusement, plus ou moins efficacement, sur les deux blocs orga-

nisés. Quelquefois, les noms sont les mêmes. Quelquefois encore, il y a une véritable parenté avec les conservateurs et les libéraux, les démocrates et les républicains. Souvent l'influence constitutionnelle est nulle, comme dans bien des Etats d'Amérique, mais la jeunesse de ces républiques excuse le caractère personnel et brutal des luttes politiques. Toujours est-il que ces Etats recueillent pour tout ou pour partie les avantages des deux grands peuples qu'ils imitent : absence du socialisme, caractère limité des revirements politiques, rapprochement des doctrines comme aux Etats-Unis, bienfaits de la propagande d'idées, poussée des hommes de valeur, fermeté et durée des traditions parlementaires comme en Grande-Bretagne.

Le groupe où l'influence des Américains du Nord est la plus nette comprend la plupart des Etats de l'Amérique centrale et de l'Amérique du Sud.

Nous trouvons le Brésil, où, avant la révolution de 1930 et la période troublée qui l'a suivie, des républicains et des démocrates offrant beaucoup de ressemblances avec les républicains et les démocrates des Etats-Unis, se disputaient le pouvoir. Tous deux n'avaient pas de programmes déterminés. Les républicains de Washington Luis, détenteurs de la présidence, se montraient plus conservateurs. Les démocrates de Getulio Vargas étaient les partisans de l'accroissement de l'influence des états dans le gouvernement fédéral. La similitude des constitutions justifiait, vis-à-vis des Américains du Nord, la similitude des divisions d'opinions politiques, et réciproquement.

De même à Cuba¹, où l'influence des Etats-Unis s'est exercée jusque dans la rédaction de la constitution et où le vrai régime parlementaire ne s'est, en conséquence, pas com-

1. Chambre des Représentants. Libéraux 77 (dont 14 populaires), Conservateurs, 51.

plètement affirmé. Mais déjà l'influence anglaise s'exerce. Les deux grands partis, libéral et conservateur, ont des programmes bien distincts. Par leurs effectifs permanents, par leur organisation, ils se rapprochent aussi beaucoup plus des partis anglais que des partis américains.

En Equateur, au Nicaragua¹, les deux partis, libéral et conservateur, se rattachent à la conception américaine. Au Guatemala, au Honduras², au Panama³, les questions religieuses viennent différencier les tendances libérale et conservatrice. Au Paraguay⁴, les républicains, plus conservateurs, et les libéraux, plus réformistes, ne comprennent guère que des états-majors ; de même les « blancs » et les « rouges » de l'Uruguay⁵.

Enfin, on peut rattacher au système des deux blocs la République bolivienne, quoique l'opinion, cataloguée en républicains et en libéraux, se trouve divisée par les rivalités personnelles qui donnent jour à des scissions (nationalistes, républicains indépendants).

Avec un second groupe, celui des pays sous l'influence britannique, nous trouvons des démocraties mieux organisées, dont les évolutions politiques et constitutionnelles suivent de près la tradition anglaise.

Il y a là tous les Dominions.

Au Canada⁶, les vieilles organisations conservatrice et libérale ne se laissent pas entamer par les travaillistes et les fermiers-unis.

1. Sénat. Libéraux 16, Conservateurs 8. — Chambre des Députés : Libéraux 29, Conservateurs 14.

2. Congrès. Libéraux 25, Conservateurs 23.

3. Chambre de 1928. Libéraux 30, Conservateurs 11, Divers 6.

4. Chambre des Sénateurs. Libéraux 14, Républicains 6. — Chambre des Députés. Libéraux 25, Républicains 15.

5. Chambre des Sénateurs. Rouges 15, Blancs 12. — Chambre des Députés. Blancs 61, Rouges 59, Divers 3.

6. Chambre des Communes. Conservateurs 138, Libéraux 89, Divers 18.

En Australie¹, l'échec gouvernemental des travaillistes, qui étaient parvenus à la majorité absolue, a favorisé la reconstitution des partis nationaux : l'union australienne (ancien parti nationaliste) et le parti agraire demeurent encore des organisations séparées, mais sur bien des points concertent leur action. Il faut noter l'accueil fait par les nationalistes à l'ancien leader travailliste repentant J. A. Lyons, dont ils n'ont pas hésité à faire leur chef, ce qui est bien dans la tradition parlementaire britannique.

En Irlande², la bataille se déroule autour de la ligue gaélique du président Cosgrave et du Fianna Fail du président de Valera. Les tiers-partis, agrariens, travaillistes, sont englobés dans cette lutte très dure et ne peuvent que pratiquer le soutien de l'un ou l'autre bloc.

Même situation en Nouvelle-Zélande³, avec toutefois cette différence que le parti travailliste y tend à supplanter le « united party », ancien parti libéral, et à devenir le noyau d'un nouveau bloc de gauche, tandis qu'à droite le « reform party », conservateur, maintient et améliore ses positions et tend à une fusion avec les libéraux modérés.

Il faut faire une place à part aux deux partis sud-africains⁴. Nationalistes du général Hertzog, sud-africains du général Smuts, représentent les vieilles tendances boers et antiboers. Comme en Islande les partisans de Valera et Cosgrave, ils se livrent une lutte suffisamment dure pour

1. Chambre des Représentants. Union australienne 35, Parti agraire 25, Travaillistes 23, Divers 2.

2. Sénat. Ligue gaélique 24, Fianna Fail 12, Travaillistes 6, Agrariens 3, Indépendants 15. — Chambre des Députés (avant les élections de 1933). Fianna Fail 72, Ligue gaélique 54, Travaillistes 9, Autres partis 18.

3. Chambre des Représentants. Reform party 29, Travaillistes 24, United party 21, Divers 6.

4. Sénat. Nationalistes 23, Sud-africains 15, Travaillistes 2. — Chambre des Représentants. Nationalistes 77, Sud-africains 62, Travaillistes 8, Divers 1.

que les tiers-partis travaillistes et indépendants soient réduits à un rôle secondaire.

Convient-il d'ajouter à ces deux grandes catégories de pays à deux blocs quelques nations plus isolées ? Faut-il signaler que la république nègre du Libéria elle-même a ses whigs et ses populistes ? Nous n'insisterons quelque peu que sur les partis japonais ¹. L'évolution parlementaire y est d'autant plus intéressante qu'il s'agit d'un régime traditionnel, aristocratique, et qu'elle offre, à quelques deux cents ans de distance, des analogies frappantes avec l'évolution anglaise. Deux partis, seiyukaï (conservateur) et minseïto (libéral), un Parlement de deux Chambres dont une, le Kizohuin ou Chambre des pairs, ressemble de très près par sa composition, par son fonctionnement, à la Chambre des Lords. Le ministère de cabinet, non prévu par la constitution, s'est imposé dans la pratique, et a fini par être homologué par les lois. La dissolution fonctionne, les partis se démocratisent peu à peu sans rien perdre de leur emprise. Les dissidences sont sans succès. Le droit de suffrage pour le Shugiin, deuxième Chambre, Chambre des représentants, est passé, depuis 1925, du système censitaire au système universel. Il est question de conférer ce droit de suffrage aux femmes. Dans quelques années, il sera intéressant de jeter sur l'évolution politique du Japon le même coup d'œil que nous avons jeté sur celles des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne. Alors on rendra justice au rôle des deux grands partis régulateurs. Dès à présent, il n'est pas inutile de marquer que les trois plus grandes, les trois plus riches, les trois plus solides puissances mondiales jouissent, avec des origines, sous des climats très différents, du système des deux grands partis traditionnels et organisés.

1. Shugūn. Seiyukai 301, Minseito 149, Divers 16.

Pourquoi, dans un avenir plus ou moins proche, n'en serait-il pas de même de la quatrième puissance mondiale, de notre France qui, pour le moment, ne peut que nous fournir l'exemple le plus immédiat du pays à partis multiples ?

Sans préjuger de notre conclusion, sans prendre parti, sans déclarer désirable le système des deux blocs, mais aussi sans méconnaître ses avantages et ses bienfaits, nous voudrions noter dès à présent des indices de formation des deux courants dans la France moderne.

Considérons d'abord les résultats électoraux.

Depuis 1910, l'éminent critique politique Georges Lachapelle s'est attaché, à chaque élection générale, à analyser le sens du scrutin et à dégager, au milieu de la confusion des étiquettes et des programmes, les indications d'ensemble que ne reflètent pas, avec le scrutin d'arrondissement, les résultats en sièges de l'un et l'autre tour.

Tout récemment, il vient de publier son ouvrage consacré aux élections législatives de 1932.

Comparant le nombre des suffrages attribué aux candidats de chaque nuance à quatre ans d'intervalle¹, il a abouti à cette conclusion que :

En 1928, la majorité ministérielle Tardieu (droite, répu-

1. Résultats des élections législatives de 1932 (Georges Lachapelle) :

Conservateurs	82.859
Union républicaine démocratique	1.233.360
Indépendants	499.236
Démocrates populaires	309.336
Républicains de gauche	1.299.936
Radicaux indépendants	955.990
Radicaux-socialistes	1.836.991
Républicains socialistes	515.176
Socialistes	1.964.384
Communistes-socialistes	78.472
Communistes	796.630
Divers	4.112

blicains modérés et indépendants, démocrates populaires, républicains de gauche, radicaux indépendants) avait obtenu au total 4.505.126 suffrages. En 1932, devenue minorité, elle en a obtenu 4.380.717, soit une perte de 124.409 suffrages.

L'ancienne opposition, devenue majorité (radicaux-socialistes, républicains-socialistes, socialistes) est passée de 3.872.784 voix à 4.319.551, soit un gain de 446.767, compensé, pour 267.313 suffrages, par un affaiblissement de l'extrême-gauche communiste, ramenée de 1.063.943 voix à 796.630.

D'où une double constatation :

1° Les mouvements d'opinion sont en France d'amplitude très faible, même lorsqu'ils affectent un gros nombre de sièges législatifs. En 1932, un déplacement de 150.000 voix a fait changer l'orientation de 75 députés. Autrement dit, un changement de 1,5 % du corps électoral a amené un changement de 12,5 % de la représentation législative.

2° Les opinions elles-mêmes sont cristallisées autour de deux grandes tendances générales, tendance de droite (4.500.000 électeurs environ), tendance de gauche (5.000.000). Entre les deux, une faible masse flottante d'hésitants et d'abstentionnistes non permanents forme l'appoint des majorités oscillantes.

De ces deux ordres de considérations, on peut déjà déduire qu'il y a en France les éléments de deux blocs analogues aux blocs anglo-saxons, bloc national, bloc conservateur d'une part, bloc de gauche, bloc socialisant d'autre part. Dans chacun d'eux la variété des opinions est très grande. Mais entre eux le nombre des hésitants est faible, car le fossé qui les sépare est très profond. L'échec, depuis la guerre, de toutes les tentatives de « concentration » parlementaire est là pour le prouver.

Il y a plus. Ces deux blocs ne se manifestent pas seulement par les chiffres, sur le papier. Ils se manifestent en fait, de par le système électoral lui-même. Divisée par les candidatures multiples au premier tour, l'opinion se regroupe le plus souvent au second. A ce second tour, les résultats sont en général acquis par des majorités très faibles. Vainqueurs et vaincus forment deux grandes masses tout à fait caractérisées par l'opposition des deux principaux concurrents. Quand un parti, comme le parti communiste, adopte une tactique de maintien sans espoir pour le deuxième tour, ses électeurs l'abandonnent en masse et votent pour le candidat bien placé le plus rapproché de leurs idées. Le plus souvent, plus que les étiquettes, les noms, les origines, la vie des candidats sont tout un symbole, tout un raccourci du sens de l'élection. D'un scrutin à l'autre, les noms changent, les positions ne se modifient pas. Il y a le candidat de droite, le candidat de gauche. A part quelques cinquante ou cent circonscriptions où la victoire est acquise d'avance et où la lutte, lorsqu'il y en a une, se passe entre des hommes d'opinions rapprochées, partout l'opposition est très nette, la bataille très serrée, le résultat chèrement acquis.

L'opinion, du reste, ne s'y trompe pas. Consultez l'homme de la rue. Quelques intellectuels, quelques militants mis à part, il sera bien incapable de vous dire à quelle formation politique il se rattache. Il connaît plus qu'on ne le croit les détails de la politique. Il sait apprécier les nuances, cataloguer les groupes parlementaires, disséquer même les divergences intérieures des groupes les plus nombreux. Mais, toutes ces divisions, il ne les comprend pas, il ne les approuve pas.

Est-il électeur de droite ? Il ne sait pas s'il est « fédération républicaine » ou radical indépendant, « alliance démocratique » ou démocrate populaire. Il ne préfère pas Pierre

Taittinger à Champetier de Ribes, Reynaud à Flandin, Piétri à Georges Pernot. Selon qu'il se trouvera dans une circonscription ou dans l'autre, il votera avec la même discipline pour un républicain de gauche, ou pour un démocrate, ou pour un indépendant, s'il sait qu'ainsi il vote contre le socialiste ou le communiste ou le radical, contre le représentant de partis, de tendances qu'il confond dans la même réprobation, sous les mêmes critiques. Chez lui, l'intelligence dissèque les divisions parlementaires, mais, à l'heure de l'action, à l'heure du bulletin de vote, l'instinct national unifie.

Est-ce au contraire un électeur de gauche ? A cause de la divergence des programmes, il déclarera peut-être qu'il est radical ou qu'il est socialiste. Mais, en face de l'urne, dans la mêlée électorale, il soutiendra, il applaudira du même cœur, contre la « réaction », le « vrai » républicain, quelle que soit son étiquette. Il souhaitera de tout son être une union plus étroite des forces de gauche. En réunion publique, il applaudira tout particulièrement le couplet de ralliement lancé aux communistes. Il est pour la grande famille rouge, pour la « république », pour la « révolution ». Marin, Tardieu, Laval, Poincaré, et même Daudet ou Maurras, tout cela est pour lui bonnet blanc et blanc bonnet. Ce sont les « riches », il est le « pauvre », ce sont les « exploités », il en est l'« exploité ». S'il s'emporte parfois jusqu'à déclarer que les chefs de gauche « ne valent pas mieux », qu'ils lui « bourrent le crâne », qu'au gouvernement ils n'apportent que le désordre, cela ne change rien. Il est un mécontent, un hargneux, il rue dans les brancards, il se soulage, il vote « rouge ».

Le « rouge » et le « blanc », la révolution et l'ordre, voilà les deux pôles de la politique française. Ils correspondent à deux caractères, à deux mystiques. C'est autour de quel-

ques idées simples que le Français qui « ne fait pas » de politique, mais qui « suit » et qui connaît la politique, se range de parti-pris et sans hésitation. Il est pour ou contre la religion, pour ou contre l'armée, pour ou contre l'épargne. Il salue ou il ne salue pas la croix ou le drapeau. Il chante la « Marseillaise » ou l' « Internationale ». Il cherche à s'élever socialement et estime, comprend, approuve ceux qui sont au-dessus de lui, ou bien au contraire il se cantonne dans une résignation aigrie et jalouse. Il est, de mentalité beaucoup plus que de fait, un « bourgeois » ou un « prolétaire ». Sa tenue, ses propos, ses fréquentations le rangent, le cataloguent dans une catégorie d'opinions. Et c'est autour de ces quelques idées, de ces quelques instincts, de ces quelques traditions que s'échafaudent tous les conflits d'idées, toutes les luttes législatives et gouvernementales. Gauche, droite, blocs opposés de l'opinion française sont dans les faits le démenti de la confusion des partis et de leur dissémination.

DEUXIÈME PARTIE

Les pays à partis multiples

CHAPITRE PREMIER

LES PARTIS MULTIPLES CONTRE LA DEMOCRATIE

Il est assez curieux de situer géographiquement les pays qui ont échappé à la mystique anglo-saxonne des deux blocs. On constate alors que ces pays forment des groupes ethniques bien distincts, chacun avec son tempérament propre, sa civilisation, ses mœurs particulières.

C'est d'abord le groupe germanique, avec l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, la Suisse, la Tchécoslovaquie et, s'y rattachant, les pays scandinaves, Danemark, Norvège et Suède.

C'est ensuite le groupe des nouveaux Etats baltiques, Pologne, Finlande, Estonie, Lettonie.

Enfin, les pays des Balkans, Bulgarie, Grèce, Roumanie, Turquie, Yougoslavie.

Il y a lieu d'ajouter les Etats à civilisation latine, ceux d'Europe, France, Espagne, Italie, ceux d'Amérique du Sud, Argentine et Chili, et les Etats flamands, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas.

L'étude dans ces pays de l'influence du régime des partis sur le droit constitutionnel et sur le développement politique est extrêmement difficile. Le manque de documents

est à peu près complet. Déjà, lorsqu'il s'est agi pour lui de pénétrer l'organisation des partis anglais et américains, Ostrogorski a pu dire : « Je me suis trouvé devant le néant quand j'ai commencé mon ouvrage ». A l'heure actuelle, la matière des partis multiples est tout à fait indéfrichée, d'autant plus que dans bien des cas on est en présence de démocraties assez jeunes, où le régime représentatif est récent et souvent peu solide.

Aussi comprendra-t-on que, dans cette partie de notre étude, nous nous attachions surtout à la France, où quelques ouvrages consacrés aux partis et aux tendances de l'opinion ont vu le jour dans ces dernières années, et où surtout l'observation quotidienne et la pratique du travail politique fournissent les éléments vivants d'une démonstration.

Toutefois, nous ne voudrions pas ne pas consacrer au moins un chapitre à la situation internationale de la question, car le simple classement des diverses évolutions constitutionnelles fournit en lui-même une preuve frappante de la nocivité des partis multiples pour le régime parlementaire.

Nous laisserons de côté la Belgique, où trois partis seulement, et trois partis organisés, se disputent la faveur de l'opinion. Il y a là un état de choses spécial, intermédiaire entre deux systèmes, sur lequel nous aurons l'occasion de revenir.

Nous parlerons quelque peu des pays où la confusion des classifications politiques n'est pas un obstacle apparent aux institutions représentatives : ce sont l'Argentine, l'Autriche, la Bulgarie, le Chili, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la Grèce, la Lettonie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, la Suède, la Suisse. Nous retrouvons chez eux le système

français. Nous trouvons même chez certains des exemples de la pénétration dans l'opinion du système des blocs, soit que deux partis prépondérants se dégagent, soit que l'ensemble des partis se coagule électoralement en deux grands courants opposés. Il sera intéressant de souligner ces faits et ces tendances.

Dans le même sous-chapitre, nous nous pencherons un peu plus sur deux pays à partis multiples, mais où les usages politiques, voire même la législation, tendent à une organisation, à une réglementation des divers groupes électoraux. Ces deux pays, la Tchécoslovaquie et l'Espagne, sont malheureusement des républiques jeunes où il ne faut pas encore ajouter grand crédit à cet essai d'un nouveau système.

Nous insisterons enfin, en contre-partie, sur le régime de dictature plus ou moins déclarée qui est en germe dans le système des partis multiples et que l'on voit se dégager, pour le présent ou pour l'avenir, en Allemagne, en Hongrie, en Italie, en Pologne, en Roumanie, en Turquie, soit que un seul parti, un seul courant d'idées profite de la faiblesse et de la confusion des autres, soit qu'une minorité énergique et violente impose sa loi à des adversaires timorés et désunis, soit enfin que des Parlements ingouvernables ne puissent se charger de la conduite des affaires et se remettent de ce soin à l'exécutif tout puissant. L'exemple le plus frappant, parce que très actuel, et réunissant ces trois séries de causes, sera celui du Reich allemand, de la République d'Empire de Weimar.

I

Nous avons vu, dans un récent chapitre, que la plupart des Etats de l'Amérique méridionale, quoique politiquement peu stabilisés et mal adaptés au régime démocratique et constitutionnel, jouissent cependant, à l'exemple des Etats-Unis, des deux blocs traditionnels correspondant assez bien à la conception des grands partis nord-américains.

Il convient de noter que cette influence anglo-saxonne, déjà peu nette chez certains comme la Bolivie, n'a pas encore pu pénétrer dans deux des nations d'origine ibérique les plus imprégnées de la vieille culture latine. La vaste Argentine et le petit Chili ressortent au régime des partis multiples et de la confusion des opinions.

En Argentine¹, on distingue actuellement les conservateurs ou démocrates nationaux, les démocrates progressistes, les radicaux personnalistes (partisans de l'ex-président Irigoyen), les radicaux impersonnalistes, les socialistes indépendants, enfin les socialistes. Compte tenu des querelles de personnes, de l'intrusion de l'armée dans la politique, des procédés d'intimidation belliqueuse, le gâchis est à son comble. Il n'y a pas au Parlement de majorité homogène. Quant au président, il est élu par des combinaisons hétéroclites : en 1931, le général Justo a groupé, avec les démocrates nationaux, des radicaux, et des socialistes indépendants, tandis que, sous le nom d'« alliance », son adversaire malheureux, le docteur de La Torre, fédérait à la fois les socialistes et les progressistes ; quant aux radicaux-personnalistes du docteur de Alvear, ils furent pure-

1. Chambre des Députés, Démocrates nationaux 57, Socialistes 44, Radicaux-impersonnalistes 16, Socialistes indépendants 11, Démocrates progressistes 13, Divers 17.

ment et simplement éliminés de l'élection. On voit que la confusion des partis contribue largement à rendre impraticable une constitution pourtant bien étudiée.

Au Chili ¹, même confusion. Chaque chef politique veut fonder un parti. Les scissions, les divisions se multiplient. Il y a seulement quelques années, on pouvait distinguer de la droite à la gauche, les conservateurs, les libéraux, les radicaux, les démocrates. Aujourd'hui, il faut leur ajouter les libéraux démocrates, les républicains d'action civique, et jusqu'à des communistes qui d'ailleurs n'ont rien de moscouteaire. Aussi la Chambre est-elle profondément divisée, les crises ministérielles, totales ou partielles, très fréquentes. Le président lui-même apparaît comme un jouet aux mains des coalitions éphémères et des camarillas personnelles.

La situation n'est pas meilleure dans les pays européens à aspect politique analogue.

En Autriche ², le heimatblock, les chrétiens-sociaux, le bloc économique, le parti panallemand, l'union agraire, les sociaux-démocrates, n'arrivent pas à assurer une majorité stable au Conseil national, malgré que deux formations, chrétiens-sociaux et social-démocrates, dominent nettement et tendent à être les noyaux des deux blocs opposés.

En Bulgarie ³, c'est la confusion la plus complète : quinze

1. Chambre des Députés (élections de 1926), Radicaux 33, Conservateurs 23, Libéraux 31, Démocrates 28, Républicains d'action civique 13.

2. Conseil fédéral, Chrétiens-sociaux 24, Social-démocrates 21, Panallemands 2, Agrariens 2, Heimatblock 1. — Conseil national-Socialistes 72, Chrétiens-sociaux 66, Panallemands 10, Agrariens 9, Heimatblock 8.

3. Assemblée nationale, Parti démocrate 41, Union agrarienne (fraction Vrabtcha) 72, Parti national-libéral (fraction Petrov) 29, Parti radical 7, Union agrarienne (fraction Stara-Zagora) 1, Groupe travailliste national-paysan 1, Entente démocratique 64, Parti national-libéral (fraction Smilov) 14, Parti social-démocrate 5, Groupe macédonien 8, Parti ouvrier 31.

partis, dont certains ne représentent que des coalitions fragiles, une Assemblée nationale divisée à l'extrême, des ministères de trois mois.

En Estonie ¹, douze partis, pas de majorité à l'Assemblée d'Etat, des gouvernements ne reposant que sur des coalitions provisoires. En Finlande ², sept partis, même générale instabilité. Il a fallu en juillet 1930, la pression exercée par les paysans de Kossola pour faire se constituer, contre le communisme, le bloc des patriotes, sous le commandement de l'actuel président de la République Swinhuwud. Mais, avec l'actuel ministère Sunila, ce bloc anticommuniste dit « de Lapua » est en train de se dissocier. Quant à la Lettonie ³, si deux formations, l'union des paysans et le parti social-démocrate, tendent à y alterner, leur action est fortement enrayée par les conservateurs, le centre, les communistes, et surtout les groupes des minorités nationales.

La Grèce ⁴, elle, possède tous les éléments, histoire, chefs, courants d'opinion, propices à l'éclosion de deux blocs politiques : bloc républicain d'une part, bloc royaliste de l'autre. Mais l'un et l'autre sont lamentablement divisés à cause des rivalités de personnes. Chez les républicains, par exemple, les agraires de Papanastasiou s'opposent aux libéraux de Venizelos, de même que les nationaux de Condylis, les progressistes de Cafandaris et des multitudes d'autres petits groupements. Aussi le pays demeure-t-il mûr pour

1. Assemblée d'Etat, Parti chrétien 4, Propriétaires 3, Populistes 9, Agrariens 24, Colons 13, Travailleurs 9, Socialistes 25, Socialistes indépendants 2, Russes 2, Allemands 2, Suédois 1, Divers 6.

2. Chambre des Représentants, Parti agrarien 59, Union nationale 42, Parti progressiste 11, Parti populaire suédois 20, Parti social-démocratique 66, Parti des petits cultivateurs 1, Parti de la gauche suédoise 1.

3. Saecima, Conservateurs 5, Paysans 37, Centre 11, Socialistes 22, Minorités 17, Communistes 6.

4. Chambre des Députés (élections de 1928), Républicains 226 (dont 178 libéraux), Royalistes 24 (dont 19 populaires).

toutes les tentatives, toutes les séditions du genre de celle du général Pangalos.

Citons pour mémoire le Luxembourg, avec ses dix groupes de députés, et passons à deux pays l'un et l'autre extrêmement curieux, parce que les partis y ont d'autres bases que dans la plupart des nations démocratiques : les Pays-Bas ¹ et la Confédération helvétique ².

Aux Pays-Bas, ce sont les considérations religieuses et confessionnelles qui priment. Cela du reste assure à la politique de ce peuple de marchands une dignité et une tenue d'un caractère exceptionnel. Mais nous sommes en pays protestant, en pays de sectes multiples. La division est telle que ce sont les catholiques romains, minoritaires mais unis, qui forment le groupe le plus nombreux dans l'une et l'autre Chambre des Etats généraux. Ils en tirent du reste un très grand bénéfice, pour la législation scolaire notamment. A côté d'eux, on trouve les socialistes, les chrétiens historiques, les antirévolutionnaires, les libéraux, les radicaux, les protestants dissidents, etc... S'il n'y a pas une trop grande confusion politique, c'est que le régime parlementaire n'existe pas. Les ministres sont nommés et révoqués librement par la reine, ils ne sont pas solidaires, leur responsabilité devant les Etats généraux est atténuée par des formalités légales assez complexes dans le cas de conflit.

En Suisse, il y a quatre grands partis, conservateur-catholique, radical-démocratique, paysan-bourgeois et socia-

1. Première Chambre, Catholiques 16, Chrétiens historiques 7, Antirévolutionnaires 6, Socialistes 11, Libéraux 6, Radicaux 4. — Seconde Chambre, Catholiques 30, Socialistes 24, Antirévolutionnaires 12, Chrétiens historiques 11, Libéraux 8, Radicaux 7, Protestants dissidents 4, Communistes 2, Agrariens 1, Parti de la classe moyenne 1.

2. Conseil National, Conservateurs catholiques 44, Libéraux conservateurs 6, Radicaux démocratiques 52, Paysans et bourgeois 30, Politique sociale 2, Socialistes 49, Communistes 3, Divers 1.

liste, eux-mêmes environnés de plusieurs petits groupes. Mais la pratique du référendum, le système confédéral atténuent les conséquences de cette division.

Il nous reste à parler des pays scandinaves¹. On sait qu'économiquement, socialement, moralement, l'influence anglo-saxonne y est assez forte. En politique, elle n'a pas été assez puissante pour imposer le système des deux blocs. Pourtant deux partis dominant, s'équilibrent assez régulièrement. Ce sont les deux groupes extrêmes : conservateurs et social-démocrates. Mais entre eux s'interpose un centre, un marais assez considérable.

En Suède, avec agraires, libéraux, libéraux populaires, sa politique de bascule, ses indécisions, ses revirements ont fait que, depuis une quinzaine d'années, malgré le roi, malgré l'opinion, les règles parlementaires tombent en désuétude et les ministères ne s'estiment plus obligés de se retirer devant un vote de défiance du Parlement.

Au Danemark, il a permis le soutien radical au parti socialiste. Le Danemark a même ceci de particulier que c'est dans le monde le seul pays où le socialisme affilié à la II^e Internationale soit parvenu à se maintenir au pouvoir. Henri de Kerillis a étudié sur place ce phénomène. Il en a conclu que « le Danemark est un des seuls pays d'Europe où le socialisme peut s'établir relativement vite, sans faire d'une manière aussi éclatante qu'ailleurs la preuve de sa malfaisance ». Toujours est-il que ses adversaires,

1. Suède, Première Chambre (1931), Social-démocrates 55, Conservateurs 49, Libéraux populaires 22, Agraires 19, Divers 5. — Seconde Chambre (1928), Social démocrates 90, Conservateurs 73, Libéraux populaires 28, Agraires 27, Divers 12.

Danemark, Landsting, Gauche 28, Social-démocrates 27, Conservateurs 12, Gauche radicale 8, Divers 1. — Folketing, Social-démocrates 61, Gauche 44, Conservateurs 23, Gauche radicale 16, Divers 5.

Norvège, Storting, Travaillistes 47, Conservateurs 40, Gauche 33, Paysans 25, Divers 5.

gauche agraire, conservateurs, petits partis, s'ils sont faibles parce que désunis, représentent cependant une somme de suffrages contrebalançant ceux de gauche. Il est visible qu'un petit effort d'union pourrait reconstituer le deuxième bloc, qui est en germe dans l'opinion.

Quant à la Norvège, les socialistes et les conservateurs s'y équilibrent. Mais, là aussi, les radicaux, les paysans et les petits partis du centre font une politique de bascule qui multiplie les crises.

Que conclure de cette première et rapide revue de pays à partis multiples ?

Presque partout, c'est la confusion politique, l'impuissance des gouvernants, les désordres sociaux et matériels. Les mouvements d'union, de concentration, de rapprochement, s'avèrent peu viables, de très faible durée.

L'exemple finlandais est significatif. Pour avoir remis la cause nationale entre les mains des partis, Kossola a vu échouer sa belle tentative de redressement patriotique. On l'a accusé de fascisme. Celui qu'il avait hissé sur le pavois, Swinhuwud, s'est ligué contre lui avec ses adversaires. Les trahisons, le saxonnage, sont la rançon de l'éparpillement des forces politiques. Les intrigants, les politiciens sans convictions, sans scrupules, priment les hommes de valeur. Les pays sont secoués, ballottés ; ils changent de maîtres beaucoup plus souvent qu'avec les deux blocs opposés.

Si parfois, dans des vieilles nations comme la Hollande ou la Suisse, il apparaît une accoutumance, une adaptation évidente à cet état de choses, nous nous apercevons que c'est parce que les constitutions se montrent réfractaires, sur des points essentiels, à ce régime parlementaire, à ce système de liaison entre un exécutif et un législatif

distincts que nous avons admis comme base de notre étude et qui, en fait, tend de plus en plus à se généraliser dans les régimes démocratiques.

Mieux encore, nous voyons que, dans certains pays où le parlementarisme s'était implanté, semblait devoir durer, rencontra la faveur publique, l'émiettement des partis a fini par le mettre en échec, par le faire reculer, marquant ainsi, à notre sens, un pas de régression constitutionnelle et sociale. Ce cas, qui est celui de la Suède, nous le trouverons plus loin, plus apparent, avec l'Italie et surtout avec l'Allemagne.

Mais il y a aussi une constatation à faire : dans bien des cas, au milieu des étiquettes divergentes, il se fait jour des prédispositions de l'opinion à un regroupement plus ordonné, plus naturel, plus clair. Les deux blocs, inexistants en fait, se retrouvent dans les esprits : conservateurs et socialistes danois et norvégiens, monarchistes et républicains hellènes, patriotes finlandais et opposants de gauche. Ailleurs, les deux forces se condensent dans deux des partis existants qui sont les plus actifs, les plus puissants, qui numériquement sont à peu près égaux et se trouvent placés parlementairement en opposition assez nette. Ce sont les chrétiens-sociaux et social-démocrates autrichiens, les paysans et les socialistes lettons. Nous avons plaisir à souligner, dans ces pays réfractaires à la règle, l'emprise pénétrante des deux blocs d'opinions.

D'aucuns objecteront que la question est ainsi mal posée. Entre les deux situations extrêmes, entre les deux partis anglo-américains et la multitude désorganisée des fractions politiques, il y a des échelons intermédiaires : on peut arriver à une solution rationnelle du problème parlementaire avec un compromis, une formule mixte ; sans aller jusqu'à l'absolutisme des blocs et de l'alternance obligée,

on peut concevoir un système de partis solides, organisés, à doctrine et à tradition bien assises, capables, en période normale, de se plier sans dommage aux disciplines du régime représentatif et du gouvernement de cabinet.

Il y a là un argument sérieux, parfaitement plausible, qui mérite une attention soutenue et un examen objectif. Malheureusement, son champ d'expérimentation est restreint. Pour l'étayer, il n'y a guère, croyons-nous, que l'exemple de la Belgique. Nous le retrouverons et l'utiliserons plus loin.

Toutefois, il convient de signaler et de mentionner au passage les tentatives d'organisation des partis multiples auxquelles nous assistons dans deux pays assez voisins du nôtre et dont les constitutions et les mœurs politiques n'échappent pas à une assez heureuse influence française.

C'est d'abord la Tchécoslovaquie¹. La jeune république issue du Traité de Versailles peut être citée en exemple de stabilité et de dignité politiques. Les noms de Masaryk, de Bénès, sont universellement connus et respectés. Le gouvernement est fort. Le ministre Udrzal a duré de décembre 1929 à octobre 1932. La constitution, une des plus solides de l'Europe nouvelle, est aussi une des plus libérales et des mieux étudiées. La règle électorale est la représentation proportionnelle, une R. P. d'une équité et d'une simplicité

1. Sénat, Agrariens 24, Social-démocrates tchécoslovaques 20, Socialistes nationaux tchécoslovaques 16, Populistes tchécoslovaques 13, Populistes slovaques 9, Démocratie nationale 8, Petite industrie 6, Communistes 15, Social-démocrates allemands 11, Agrariens allemands 9, Chrétiens-sociaux allemands 8, Socialistes nationaux allemands 4, Chrétiens-sociaux hongrois 6. — Chambre des Députés, Agrariens 46, Social-démocrates tchécoslovaques 20, Socialistes nationaux tchécoslovaques 32, Populistes tchécoslovaques 25, Populistes slovaques 19, Démocratie nationale 13, Petite industrie 12, Communistes 30, Social-démocrates allemands 21, Agrariens allemands 16, Chrétiens-sociaux allemands 14, Socialistes nationaux allemands 8, Nationaux allemands 4, Chrétiens-sociaux hongrois 9.

indiscutables. Parce que cette R. P. repose sur le scrutin de liste, le système de Hare, et l'amalgame des restes des cercles électoraux en commission centrale, la loi électorale prévoit la désignation des listes de candidats par les partis et elle est ainsi amenée à donner une existence constitutionnelle à ceux-ci. Il faut dans un district la signature de cent électeurs pour constituer une liste. Il faut, dans les divers cercles, des étiquettes identiques pour permettre un regroupement des voix inutilisées. Pour empêcher la multiplication des petits partis, la réforme électorale de 1925 a décidé que les partis n'ayant pas au moins un mandat local n'auraient pas droit à la répartition des restes. Enfin, les élections sont acquises dans l'ordre de présentation des candidats par les partis, et les non élus deviennent suppléants ; de plus, si un élu cesse d'appartenir au parti qui l'a fait élire, il est considéré comme démissionnaire de sa fonction.

Nous voilà en présence d'un régime d'admirable rigueur juridique et qui repose sur la toute-puissance des partis, sans cependant les limiter. Ils sont, en effet, au nombre de 21. Mais déjà, à la faveur des mesures législatives de 1925, à la faveur des regroupements qu'elles ont provoqué, il n'y a que 12 listes représentées au Parlement. La plupart reposent sur des organisations politiques solides, hiérarchisées, parfois même bureaucratisées à l'excès.

Les résultats, du point de vue constitutionnel, apparaissent excellents. Alors qu'individuellement aucun parti ne représente plus du 1/7^e de l'une et l'autre Chambre, il semble que la discipline des élections ait son reflet au point de vue parlementaire. Des alliances durables, loyales soutiennent des gouvernements résolus. L'œuvre législative est féconde. Le système du quorum, le vote personnel assurent le sérieux et la portée des délibérations.

Cette situation, cependant, rencontre des critiques. Nous ne saurions mieux faire que de citer quelques extraits du remarquable article que le journal *le Temps* du 2 novembre 1932 y a consacré lors du remplacement du cabinet Udrzal par le cabinet Malypetr :

« La solution qui est intervenue confirme que seul un gouvernement de large coalition est possible en Tchécoslovaquie en raison de la toute puissance des partis. Quand la crise se fut produite, ce ne fut pas le président de la République, mais les partis qui désignèrent la personnalité qui devait être chargée de former le nouveau cabinet. En réalité, ce sont les partis qui, même en dehors de l'activité parlementaire proprement dite, décident du sort du gouvernement, lequel, par là, n'est pas beaucoup plus libre que le Parlement de ses décisions. Le système peut présenter de sérieux inconvénients, car tel qu'il fonctionne en Tchécoslovaquie, il aboutit en somme, à une sorte de dictature des partis, qui se substituent en fait à la fois au Parlement et au Gouvernement, qui contrôlent l'exécutif, empiètent sur le législatif, imposent et renversent les ministères. Encore est-il à remarquer que toute l'influence des partis se résume dans l'action d'un petit nombre de chefs dont certains exercent directement le pouvoir en qualité de membres du gouvernement.

Quoi qu'il en soit, le tempérament du peuple de Tchécoslovaquie semble s'accommoder assez bien de ce régime puisque la coalition que présidait M. Udrzal a pu durer plus de trois ans et que le nouveau cabinet présidé par M. Malypetr paraît tout aussi solidement établi. Si le système est dangereux en soi et peu conforme à l'idée que l'on se fait d'ordinaire de la règle constitutionnelle et parlementaire, il faut constater pourtant que l'expérience faite à Prague ne permet pas de conclure qu'il constitue dans ce cas parti-

culier un obstacle absolu à une véritable politique nationale et à la continuité de l'effort par lequel s'organisent sur des bases solides les Etats nouveaux. Il est tout à fait remarquable, par exemple, que cette « dictature des partis » permet le développement d'une politique extérieure s'inspirant de la claire raison et des réalités de l'heure, comme celle que M. Bénès pratique depuis des années avec succès. On le doit, sans doute, au bon sens et à l'esprit de mesure de la nation tchécoslovaque, à l'autorité exceptionnelle du président Masaryk et à l'habileté de M. Bénès. Sur un autre terrain national, la prépondérance absolue des partis dans la vie publique produirait peut-être des effets plus inquiétants ».

L'article est dur, dans son ensemble, pour les partis organisés. Il procède de la vieille tradition individualiste française. Il est dans la ligne spirituelle de l'ancien organe officieux de l'« alliance démocratique ». Mais nous avons pensé qu'il devait utilement trouver place dans cette étude sur la nécessité des partis. Il projette sur la situation particulièrement curieuse de la Tchécoslovaquie des lumières et des ombres qui ne manqueront pas de faciliter notre définitive conclusion¹.

Le second pays où l'organisation des partis multiples ait été entreprise, l'Espagne, ne nous fournira pas par contre un exemple bien sûr. La nouvelle République, qui s'est octroyé une constitution aux ramifications multiples et dont la concision et la clarté ne sont pas les qualités maîtresses, a élaboré, pour les élections aux Cortès, une loi électorale où leur place est faite aux partis. Ce sont eux

1. C'est dans le texte même de la constitution tchécoslovaque que figure le principe de la représentation proportionnelle (art. 8 et 23). Cette constitution fait mention des partis à l'art. 54.

qui doivent désigner les candidats des listes régionales. Mais ils n'ont plus ensuite les moyens de contrôle et de pression des partis tchécoslovaques. Il y a cependant une disposition extrêmement intéressante qui interdit à tout parti n'ayant pas une année d'existence légale de présenter des candidats. Ainsi se trouvent éliminés les coalitions provisoires et aussi les petits groupements sans consistance et sans durée. La mesure a une portée beaucoup plus forte que celle des cent signatures préalables imposée en Tchécoslovaquie.

Que donnera cette loi à l'usage ? Sera-t-elle même mise en pratique ? Il est trop tôt pour en juger. Pour le moment, la République Espagnole vit avec ses Cortés constituantes qui ne semblent éprouver aucun désir de se séparer. Et la fameuse « loi de défense de la République » n'est que le paravent d'un régime d'exception imposé par les résistances que le nouveau gouvernement voit se dresser sur son chemin.

II

Il ne faudrait pas croire que les partis inorganisés soient forcément générateurs d'une décadence politique.

Il est au moins un cas où l'aboutissement de ce système n'est pas la confusion et la déliquescence. C'est lorsque un groupement plus fort, d'autant plus dangereux qu'il ne rencontre pas de résistance, vient les annihiler, les rejeter au second plan, s'octroyer pour lui seul la majorité et la prépondérance.

De deux choses l'une. Ou bien ce parti victorieux laisse subsister l'ancien état des choses ; alors demeure en dehors de lui une minorité divisée et par suite peu efficace. Ou bien c'est la dictature brutale, l'étouffement de toute oppo-

sition, c'est la ruine complète de la démocratie et des libertés politiques. Dans les deux cas, on peut dire que le régime parlementaire est faussé, puisque ne peut plus se produire l'alternance au pouvoir qui en est la pièce maîtresse et la seule justification.

Dans la première catégorie, il nous faut ranger la Hongrie et aussi jusqu'à un certain point l'Allemagne.

En Hongrie¹, où l'ancienne constitution monarchique n'est que mise en veilleuse, le parti unitaire Pesthy domine sans conteste. Il a 155 députés sur 245. Seuls les frottements qui se produisent dans son sein peuvent permettre des crises ministérielles. Les autres partis, qui sont une dizaine, ne peuvent prétendre à l'alternance parlementaire. Seuls du reste les chrétiens sociaux du comte Tichy ont une influence notable.

Quant à l'Allemagne, il s'en faut de peu qu'elle ne se dirige vers une formule analogue. Le nombre considérable des partis, une quinzaine au moins, leurs divisions, leur faiblesse, le manque de résistance du plus conséquent d'entre eux, le parti social-démocrate, ont favorisé l'ascension surprenante des nationaux-socialistes d'Hitler. Ils approchent de bien près la majorité absolue au Reichstag. Leur chef, actuellement, n'a pris le pouvoir que comme chancelier présidentiel. Il a dû composer avec des voisins politiques, sans du reste en tirer une majorité parlementaire. Mais l'hitlérisme reste menaçant. Dans un avenir proche, nous saurons s'il doit conduire l'Allemagne au régime de la dictature d'un seul parti qui s'est imposé en Italie et en Turquie.

L'Italie est l'exemple le plus saisissant : la marche sur

¹ Chambre des Députés, Parti unitaire 145, Parti chrétien national 31, Parti socialiste 14, Agrariens 13, Divers 31.

Rome des fascistes en 1922 est encore présente à toutes les mémoires. C'est parce que les anciens partis s'étaient révélés désunis et stériles, c'est parce que leurs hommes étaient visiblement responsables de l'échec des revendications italiennes aux conférences de paix de 1919, parce que peu à peu ils avaient laissé les rouages de l'Etat s'imprégner d'un syndicalisme bolchevisant destructeur de l'autorité que la réaction s'est produite. Elle a été violente, brutale, elle est restée profondément antidémocratique. Maintenant que l'œuvre de Mussolini, se trouve sanctionnée par le redressement de tout un peuple, ce n'est pas sans tristesse que l'on peut constater qu'une des plus vieilles constitutions de l'Europe, puisqu'elle était celle de la Sardaigne en 1848, s'est effondrée par la carence des organisations politiques. Il y a là une leçon à laquelle beaucoup de pays voisins feraient bien de prendre garde. Après la Russie, l'Italie a été la première à voir s'implanter et durer la dictature d'un parti, d'une minorité d'hommes unis et agissants triomphant d'une masse divisée et amorphe. Elle n'a pas été la dernière et nous allons être amenés à constater combien le mouvement dictatorial gagne du terrain dans les pays à partis multiples.

Très significatif est à ce sujet l'exemple de la Turquie. On sait que le mouvement nationaliste de Moustapha Kemal y a mis fin à l'existence des anciens partis politiques. Seul existe le parti républicain du peuple, fondé par le Ghazi, et à sa discrétion. Ce qui est tout à fait intéressant, c'est que le dictateur Moustapha, tout imprégné d'idées occidentales et principalement anglaises, a voulu avoir ses deux blocs et créer, en 1930, en face du parti du peuple, un grand parti d'opposition. Ce fut l'ambassadeur de Turquie à Paris, Fethi Bey, qui fut chargé de grouper les « républicains libéraux ». Mais la puissance acquise par le parti

dictatorial était telle que, malgré la faveur gouvernementale, l'expérience des deux blocs échoua. Elle fut reprise, en 1931, avec les indépendants, puis, après, avec le « parti des cultivateurs et des ouvriers ». Mais ce fut un nouvel échec. Cette difficulté à sortir de l'ornière, à revenir au régime constitutionnel après une dictature politique, aggrave singulièrement le danger que font courir aux nations modernes les partis trop faibles et trop nombreux.

Car il n'y a pas que les dictatures de parti, il y a aussi les dictatures personnelles pour lesquelles l'évolution est bien souvent la même.

Considérons par exemple la Yougoslavie. A la suite de la rupture de l'unité du parti radical serbe et des luttes entre les différents partis serbes et croates, le roi Alexandre s'est vu, en janvier 1929, contraint de supprimer la constitution et de prendre personnellement le pouvoir absolu. Après trois années de gouvernement personnel et de redressement national, il a essayé de lâcher les brides. Il l'a fait prudemment, avec circonspection. La constitution qu'il a accordée fin 1931 rétablit le régime représentatif, mais non parlementaire. Les ministres ne doivent de comptes qu'au roi. Mais, même dans le Parlement à pouvoir limité, le phénomène turc s'est exactement reproduit : seul le parti dictatorial de la « démocratie yougoslave » a pu faire figure aux élections ; les autres, très gênés il est vrai par une loi électorale sévère et leur imposant une organisation minimum, ont été incapables de se reconstituer et de faire revivre une opposition constructive.

En sera-t-il de même quelque jour en Pologne, où la dictature occulte de Pilsudski, plus respectueuse des formes parlementaires, n'en est pas moins extrêmement accentuée. Déjà, à la Diète, les gouvernementaux sont 247 sur 444 ; au

Sénat, ils sont 74 sur 111 ¹. Les autres partis, une douzaine de groupements sans autorité et sans force, forment une opposition émiettée et disparate, dont le groupe le plus nombreux, celui des nationaux de la Diète, ne compte que 62 membres. Là encore, la dictature, si elle n'émane pas d'un parti unique, s'appuie et se repose sur une organisation puissante, créée par elle, financée par elle, faisant seule une propagande cohérente et efficace à travers le pays en vue des élections.

Tout ce que nous avons vu précédemment constitue une condamnation presque complète des partis multiples. Par contre, c'est un témoignage pour les partis organisés, un plaidoyer en leur faveur. Nous voyons que même des régimes dictatoriaux éprouvent le besoin de s'appuyer sur une organisation politique à base démocratique : communisme russe, fascisme italien, parti du peuple turc, démocrates yougoslaves, gouvernementaux polonais. Cela nous montre la force de l'idée et du principe démocratique : même leurs adversaires de fait se trouvent obligés de biaiser, de pactiser avec eux. De plus en plus, dans les nations modernes, le gouvernement, même despotique, doit chercher des racines dans le peuple, le noyauter, l'approprioiser.

Aussi le cas du Reich allemand apparaît-il comme particulièrement grave. Les événements récents permettent encore de croire que l'évolution politique de ce grand pays

1. Diète, Bloc gouvernemental 247, Parti national 62, Club paysan 48, Socialistes polonais 24, Ukrainiens 18, Démocrates chrétiens 15, Parti national ouvrier 10, Divers 20.— Sénat, Bloc gouvernemental 74, Parti national 12, Club paysan 6, Démocrates chrétiens 6, Socialistes polonais 5, Divers 8.

rongé par la maladie des partis trop nombreux ¹ va suivre la voie de l'Italie, de la Pologne, de la Turquie. On peut estimer que l'organisation nationale, socialiste va s'emparer du pouvoir, régulièrement ou par la force, et instaurer le régime habituel de la dictature du parti le plus fort.

Il n'en est pas moins vrai qu'en 1932, en face d'une opinion divisée à tel point qu'elle ne pouvait plus constituer un Reichstag gouvernable et viable, c'est une minorité militaire, issue de la Reichswehr, des cadres de l'ancien régime, qui s'est emparée du pouvoir avec l'appui du maréchal président Hindenburg.

Le Reichstag, sous l'impulsion des national-socialistes, a cherché à résister. Il a été maté par le chancelier von Papen, puis par le général Schleicher. Dissolutions et élections générales se sont succédées à rapide cadence. Les partis de gouvernement n'ont pas pu, n'ont pas su se grouper. Contre un ministère soutenu tout au plus par le 1/14^e des électeurs, le parti le plus fort, le parti hitlérien, quoique frôlant la majorité absolue, n'est pas arrivé à négocier les

1. Voici à titre d'exemple, tirés de l' *Annuaire interparlementaire* comme la plupart de nos chiffres, les résultats (voix et sièges) des élections au Reichstag de 1930 :

	Voix	Sièges
Social-démocrates	8.572.016	143
Nationaux-socialistes	6.401.510	107
Communistes	4.587.708	77
Centre	4.128.929	68
Nationaux allemands	2.458.497	41
Populistes	1.576.149	30
Parti économique	1.360.585	23
Parti d'Etat	1.104.000	20
Agrariens	1.322.608	18
Populistes bavaois	1.058.556	20
Chrétiens sociaux	867.337	14
Paysans allemands	339.000	6
Conservateurs	313.000	5
Ligue agraire	193.899	3
Hanovriens	144.000	3

appuis, à conclure les alliances qui lui auraient permis de s'emparer électoralement du pouvoir.

En fin de compte, c'est comme chef d'un gouvernement personnel, d'un cabinet présidentiel, qu'Adolf Hitler, soutenu et contrôlé par son prédécesseur von Papen, a accédé à la chancellerie. Sans majorité au Reichstag, il a dû faire une nouvelle dissolution. Dès à présent, doutant des résultats de ce nouveau scrutin, il annonce que, quoi qu'il arrive, il se maintiendra à son poste.

Les ministères Papen, Schleicher, Hitler apparaissent comme des dictatures personnelles mettant en tutelle, contre l'avis de la majorité du pays, le parlementarisme et la démocratie.

Pauvre constitution de Weimar ! La voilà tombée en désuétude, respectée théoriquement et pratiquement foulée aux pieds. Lorsque l'on pense que, depuis 1920, elle a été une des principales excitatrices de la curiosité des juristes, des techniciens du droit constitutionnel, dont beaucoup n'ont pas caché leur admiration pour ses rouages compliqués, ses institutions inédites, lorsque l'on pense qu'elle a contribué pour une large part à étayer la confiance de certains hommes d'Etat dans l'« Allemagne républicaine », il est intéressant de passer une revue sommaire des causes de sa mise en vacances, de son échec désormais démontré.

Cet échec, il était en germe dans la constitution elle-même. L'élection au suffrage populaire du président d'Empire lui donnait une suprématie sur un Reichstag de même origine, mais divisé et désuni ; il y avait là la voie à tous les plébiscites, à toutes les dictatures personnelles ; une fois encore, l'exemple de la 2^e République française s'est trouvé confirmé. D'autant que ce prestige présidentiel se trouvait renforcé par le droit de provoquer le référendum populaire et surtout par la procédure des décrets-lois. On

peut dire que le 2^e alinéa de l'art. 48 de la constitution instituant les décrets de nécessité a été l'arme de son suicide¹. En donnant au président, c'est-à-dire pratiquement au gouvernement jouissant de sa confiance le droit de suspendre partiellement l'application des lois constitutionnelles, en leur permettant de mettre des bornes à la liberté individuelle, à la liberté de la presse, à la liberté de réunion et d'association, c'était la porte ouverte à la dictature autocratique, c'était l'abdication de l'Etat allemand devant toutes les forces occultes ou illégales soutenues par le président.

En fait, c'est la Reichswehr avec von Schleicher, ce sont avec von Papen et Hitler, les vieux cadres de l'ancienne monarchie et la jeunesse revancharde qui se sont assurés des postes de commande. Mais les dangers eussent été les mêmes, et peut-être plus graves, avec des « vacances de légalité » social-démocrates ou une dictature économique des intérêts industriels.

Car la contre-partie n'a pas joué. Le Reichstag populaire, conçu par les textes de Weimar comme un reflet fidèle de l'opinion allemande, a sombré dans l'impuissance du fait de la division des partis. Des deux forces constitutionnelles en présence et destinées à s'équilibrer, l'une s'est écroulée, a cessé d'être agissante, laissant ainsi à l'autre le champ libre.

C'est donc, en définitive, la division et la multiplicité des partis qui, en régime légal propice, a favorisé l'avènement de la dictature de minorité. Et ceci est d'autant plus

1. Constitution de Weimar, art. 48, § 2 : « Le président du Reich peut, lorsque la sûreté et l'ordre public sont gravement troublés ou compromis dans le Reich, prendre les mesures nécessaires pour leur rétablissement. Il peut, s'il y a lieu, recourir à la force armée. A cette fin, il peut suspendre momentanément l'exercice de tout ou partie des droits fondamentaux garantis aux articles 114, 115, 117, 118, 123, 124 et 153 ».

grave que c'est le système électoral lui-même qui, pour une grande part, est responsable de cette évolution. Alors que l'élection du président, élection majoritaire, s'est toujours déroulée comme une lutte nette, conférant une supériorité évidente au vainqueur, entraînant des matches à deux très significatifs, tels Hindenburg contre Marx, Hindenburg contre Hitler, pour le Reichstag au contraire une proportionnelle trop scrupuleuse a conduit au morcellement des élus. En matière électorale, aucune mesure contre les partis trop faibles, rien qui puisse favoriser les coalitions de partis. En matière de travail législatif, des pouvoirs considérables confiés au comité des doyens, à la réunion des chefs de groupes, de telle façon que chaque député influent ou ambitieux puisse désirer un parti et un groupe à lui.

Résultats : les scissions Westarp, Schiele, Treviranus ; les groupes régionaux, populistes bavarois, ligue agraire du Wurtemberg ; la multiplicité des partis du centre et du centre droit, populistes, économiques, nationaux allemands, agrariens, centre, chrétiens sociaux, paysans allemands. Si l'on excepte les nationaux-socialistes, les nationaux allemands, le centre, les socialistes et les communistes, tous les autres partis n'ont pas d'organisation pénétrante ; leur force est confinée dans certaines circonscriptions ; ou bien encore, tels le groupe Treviranus, il ne tiennent leurs mandats que du groupement sur liste d'Empire de minorités partielles infimes.

Ce qu'il y a de plus grave, c'est la désaffection progressive du régime représentatif que cette confusion provoque dans le peuple allemand, dans la masse des électeurs. On les consulte, on les appelle aux urnes : le résultat est décevant, aucune volonté ne se dégage. Les gouvernements dictatoriaux s'appliquent, en multipliant les dissolutions et les scrutins, à fatiguer et à énerver l'opinion. Aussi le nombre

des abstentionnistes s'accroît-il sans cesse, de même que le nombre des mécontents rejetés vers les partis extrêmes.

Nous assistons outre-Rhin à l'échec lamentable du régime démocratique. La multiplicité des partis, leur manque d'organisation, conditionne cet échec pour une large part. C'est là, à notre sens, l'exemple le plus saillant de la nocivité des partis multiples pour le parlementarisme. Il méritait de venir à la fin de notre revue des pays à partis multiples. Il en confirme, il en précise l'impression générale : plus les partis sont nombreux, plus ils sont faibles, plus l'opinion est désorganisée, moins solide est la constitution, moins efficaces sont les assemblées, moins assise est la démocratie.

CHAPITRE II

LA SITUATION DES PARTIS EN FRANCE

I

En France, le régime de la division des partis, de la confusion des programmes et des étiquettes, est généralisé, surtout parmi les modérés. Dans son « *Tableau des partis en France* », André Siegfried a noté que, « sauf à gauche — et encore — il y a peu de partis dignes de ce nom, et généralement si mal organisés que pas un ne se ferait fort de vous faire élire quelque part, même dans les régions qui politiquement lui appartiennent ». Dans leur « *Manuel des partis politiques en France* », Georges Bourgin et Jean Carrère ont également caractérisé cette situation : « La France ne possède pas, comme les pays anglo-saxons et germaniques et, jusqu'en 1922, l'Italie, de grands partis à effectifs nombreux, dotés d'une forte organisation et obéissant à une discipline. Les seules organisations politiques qui méritent vraiment le nom de partis sont celles d'extrême droite et d'extrême gauche : la Ligue d'Action Française d'une part, le Parti socialiste et le Parti communiste d'autre part. Encore le chiffre de leurs adhérents est-il dérisoire si on le compare aux effectifs des organisations analogues existant à l'étranger. Quant aux partis

intermédiaires, ce ne sont guère que des groupements de comités électoraux, destinés à élaborer un programme en vue des élections et à conférer à certains candidats leur investiture ».

En fait, à l'heure actuelle, il existe effectivement neuf organisations portant l'étiquette de partis, mais dont trois seulement se comportent comme telles. Ces trois véritables partis sont le parti communiste, le parti socialiste (S.F.I.O.), le parti républicain radical et radical-socialiste. Il faut leur ajouter, en bien moins important, le parti démocrate populaire. Quant aux cinq autres groupements, ils ne sont que des caricatures de partis. Ce sont le parti socialiste français, le parti républicain-socialiste, l'alliance démocratique, le parti agraire et paysan, la fédération républicaine de France.

Il y a en outre de multiples autres ligues et associations, dont certaines sont embryonnaires, mais dont d'autres représentent une véritable puissance politique : ligue des droits de l'homme, ligue de la république, comité républicain du commerce et de l'industrie, ligue de la jeune république, union des intérêts économiques, redressement français, centre de propagande des républicains nationaux, jeunesses patriotes, fédération nationale catholique, ligue d'action française.

Il est très difficile de résumer correctement l'action propre de ces groupements. En gros, on peut les grouper dans chacun des deux blocs avancé et modéré qui se partagent l'opinion du pays et les y situer sommairement avec l'indication de leur rôle et de leur influence.

Bloc de gauche : ses deux piliers, ses deux organismes puissants, sont le parti socialiste et le parti radical-socialiste.

Le premier est le mieux organisé des partis français : à ce titre, nous aurons à revenir sur sa constitution, sur ses formes de propagande. Caractérisons-le pour l'instant en disant qu'il groupe dans le pays, avec 150.000 membres environ, près de deux millions de suffrages, soit à peu près 20 % du corps électoral, qu'il a 128 députés et 16 sénateurs formant des groupes homogènes et où est appliquée la discipline de vote. Il est la principale des puissances politiques du pays.

Quant au parti radical-socialiste, infiniment moins nombreux que le parti socialiste, groupant lui aussi environ 20 % des électeurs, il est en décadence nette. En 1910, il avait eu 2.300.000 voix et 152 députés ; en 1906, 247 élus. Actuellement, après un triomphe électoral, il a pu remonter, grâce au scrutin d'arrondissement, de 110 à 160 députés. Mais il n'a obtenu que 1.800.000 voix, soit une perte d'un quart par rapport à 1910. La fidèle « infanterie de la République » se trouve plus que décimée par les batailles électorales. Il faut du reste noter que le parti est loin d'avoir l'homogénéité et l'organisation de la S. F. I. O. Ses sections locales sont réduites et peu actives. Ses adhérents sont peu nombreux. Beaucoup de parlementaires portant son étiquette ne sont pas inscrits parmi ses membres (au Sénat, sur 150 membres de la gauche démocratique, 80 seulement sont des radicaux-socialistes affiliés à la « rue de Valois »). Sa propagande est mal faite, sa presse parisienne peu répandue ; ses réunions et ses meetings sont rares. Enfin, dans les grands scrutins, il se révèle incapable d'assurer, parmi ses élus, la discipline des votes. Sa gauche semi-révolutionnaire, avec Bergery, son centre anticlérical, avec François Albert, sa droite patriote, avec Edouard Herriot, accusent des divisions nettement supérieures à celles admissibles

pour animer la vie intérieure d'un organisme sain ¹. Tout ce qui lui reste de force et d'influence lui vient de la vitesse acquise, de son nombre d'élus locaux de sa position centraliste favorisée par le scrutin uninominal, de l'appui des sociétés secrètes, de l'inspiration maçonnique, de son vieil anticléricalisme désuet. Mais déjà, dans bien des régions, il a dû abdiquer devant le socialisme, il ne présente plus de candidats, il est pris sous les feux croisés de la gauche et de la droite. Ses expériences malheureuses du pouvoir en 1924 et 1932 ne sont pas du reste pour lui concilier la sympathie de l'électeur moyen.

Ce qui marque le mieux la décadence du parti radical, c'est la constitution, sur ses flancs, de petits groupuscules à doctrine analogue et sans racine profonde dans le pays : socialistes français, républicains-socialistes, gauche indépendante. Un parti qui s'émiette est un parti malade, qui n'attire plus de nouveaux venus dans son orbite et qui est destiné au vieillissement et à la décrépitude. De plus en plus, le radicalisme et ses satellites ne deviennent pour les électeurs de gauche qu'un socialisme moins agressif, moins compromettant que le socialisme officiel. Ils ne votent radical ou républicain-socialiste que parce qu'ils n'osent pas, ou pas encore, voter socialiste.

Les autres forces de gauche, ligue des droits de l'homme, ligue de la république, qui se mettent indifféremment au service de l'un ou l'autre des partis socialiste ou radical, forment des organismes à moyens limités et qui, le plus souvent, ne sont que le camouflage de la franc-maçonnerie pour son action publique. Quant au comité républicain du commerce et de l'industrie, c'est une association économique, pendant de gauche de l'union des intérêts économiques,

1. Voir, dans « *La politique et les partis* » d'Emmanuel Berl, d'amusantes constatations sur les appoints électoraux des élus radicaux-socialistes.

étatistes, les exagérations financières. Il en répudie le sectarisme, la morale avancée, le programme antifamilial. A la moindre velléité d'attaque antireligieuse, il repasse de l'autre côté de la barricade. Ses effectifs ne sont du reste pas suffisants pour influencer sur la balance. Mais l'adhésion à ce mouvement de « curés de gauche » et surtout de « séminaristes de gauche » peut lui apporter un appoint appréciable... jusqu'à une nouvelle excommunication papale.

Voilà pour les 5 millions d'électeurs rouges. Quant aux 4 millions 500.000 électeurs modérés, comment, autour de quels centres sont-ils appelés à se rassembler ?

Il n'y a chez eux aucune organisation-analogue au parti socialiste, au parti radical, au parti communiste. Leurs trois partis officiels, alliance démocratique, fédération républicaine, démocrates populaires, ne s'adressent qu'à des minorités restreintes.

L'alliance démocratique, parti du centre, républicain de gauche, fondé en 1901 par Adolphe Carnot, n'est qu'un immense et important état-major sans troupes. 40 vice-présidents, un comité directeur de 250 membres suffisent à peine à satisfaire les fortes personnalités qui vont y chercher une étiquette et des chances d'accès aux portefeuilles ministériels. Mais ce n'est pas un parti organisé. A ses adhérents l'alliance demande une cotisation et fait le service d'un petit journal ; mais elle ne les convoque jamais, sauf pour des banquets ou de solennelles conférences. Ses chefs sont désignés par le comité directeur, lui-même élu sur listes globales de 70 membres, toujours par acclamations, à un congrès annuel où chaque assistant ne représente que lui-même et n'est nullement mandaté. De plus, comme les fonctions de membre du comité directeur sont tout à fait honorifiques et que, sur les 250 membres, la plu-

part ne font pas acte de présence effective, la direction appartient, en fait, à un petit groupe de personnalités parisiennes. Ajoutons à cela que l'alliance démocratique est très fermée, qu'elle n'admet pas n'importe qui, qu'elle ne fait pas leur place aux ouvriers, aux femmes, aux étudiants, et l'on ne s'étonnera plus que l'alliance n'ait pas de force attractive, de répercussion dans la masse d'influence véritable sur les élections.

La fédération républicaine, elle, fournit un peu plus les éléments d'un véritable parti. Fondée en 1903 par la réunion des progressistes, de l'union libérale et de l'association républicaine d'Audiffred, elle a un programme complet et cohérent, elle correspond à une tendance profonde de l'opinion française. Malheureusement elle pêche par l'inorganisation, et sur ce point on y retrouve tous les défauts de l'alliance démocratique : insuffisance des sections locales, assemblée générale sans signification, conseil national trop nombreux et dominé par des fonctionnaires nommés comité exécutif inactif, bureau mal contrôlé. Dans leur livre « *Faisons le point* », Henri de Kerillis et Raymond Cartier ont reproché à son président Louis Marin d'avoir fait du tort à la fédération républicaine. Les faits leur ont donné raison. Le groupe parlementaire se réclamant du parti a fondu de 185 membres en 1919 à 39 en 1932. L'argent fait défaut dans les caisses. Les adhésions individuelles ne rentrent pas. Il n'y a pas de jeunes. Il n'y a pas d'organisations ouvrières ou paysannes. Il n'y a que des chefs sans troupe, un programme sans défenseurs.

Quant aux démocrates populaires dont Henri de Kerillis a écrit « qu'ils n'auraient jamais existé si la fédération républicaine, famille des catholiques, avait été largement ouverte à toutes les tendances démocratiques, moins hospitalière pour certains conservateurs d'un républicanisme

suspect et constituée en véritable partie moderne », ils sont, au fond, un groupement conservateur. Quelques jeunes, quelques exaltés de la tendance socialiste chrétienne cherchent à les entraîner vers la mystique de gauche. Ils rencontrent dans leurs efforts la jalousie et l'incompréhension de certains milieux nationaux hostiles aux « pédés ». Mais l'origine modérée du mouvement, son recrutement catholique, sont trop marqués pour lui permettre d'évoluer. A quelques exceptions près, un démocrate populaire est un patriote, un national. Sauf le plus à droite d'entre eux, Jean Lerolle, les élus du parti sont les concurrents modérés de candidats cartellistes. Et c'est dans la mesure où il se montre un parti de droite, dans la mesure où ses membres collaborent à l'action commune des républicains nationaux, aux jeunesses patriotes, au centre de propagande de la rue Amelot, que le parti démocrate populaire assure son recrutement. Aussi, en l'absence d'autres forces de droite, a-t-il pu monter une organisation méthodique, qui ne demande qu'à croître et à s'améliorer : fédérations locales autonomes dans le cadre du programme et des statuts, congrès annuel véritablement représentatif des fédérations, conseil national élu, commission exécutive effective de 27 membres, bureaux d'études, groupes de dames et de jeunes. Il a derrière lui toute l'immense force des unions professionnelles, des syndicats chrétiens. S'il ne dévie pas de ses tendances d'origine, s'il persévère dans la voie du conservatisme social, le parti démocrate a toutes les chances de devenir, à bref délai, une organisation puissante, peut-être le noyau de rassemblement des modérés français. Mais, pour le moment, il n'a que seize députés et pas un sénateur. Aux élections de 1932, il n'a réuni que 300.000 suffrages, soit 1/30^e du corps électoral. C'est peut-être un parti d'avenir. Ce n'est pas encore une force effective.

Mieux que dans les partis, c'est dans les ligues ou groupements à programme limité que l'on trouve les organes d'action des républicains nationaux.

Tout d'abord les jeunesses patriotes. Ancien groupe d'action de la vieille ligue des patriotes, lui ayant succédé dans l'esprit national, les J. P. sont le seul groupement faisant appel, sans exclusive, à tous les républicains nationaux. Elles accusent 300.000 membres, mais le chiffre paraît exagéré. Du reste, beaucoup de J. P. ne sont pas électeurs. Mais la jeunesse et la discipline de ses membres, la propagande inlassable de ses nombreuses sections, l'ascendant personnel de son chef Taittinger font que le groupement sert de rassemblement aux forces d'avenir du nationalisme français. Ouverte aux républicains de droite et à ceux du centre, aux démocrates populaires comme aux radicaux nationaux, la ligue est un trait d'union entre les forces modérées. Elle constitue — avant la lettre — le groupe d'action et de jeunesse du parti républicain national unifié.

Un autre trait d'union est le centre de propagande commune, cette maison de la « rue Amelot » qu'Henri de Kerillis a si bien étayée sur le grand journal l'*Echo de Paris*. Deuis huit ans, l'effort accompli a été magnifique. La base a été jetée de toute une organisation d'action électorale analogue à celle des conservateurs anglais : contrôle des listes électorales, affichage, tracts, T. S. F., cours d'orateurs, réunions contradictoires, documentation politique. La générosité publique a fourni les fonds nécessaires. Deux grandes batailles — un succès — une défaite — ont été livrées en 1928 et 1932. La ténacité du patron, celle des lieutenants, fait que l'œuvre résiste à toutes les épreuves. Il ne lui manque qu'un souffle plus puissant, une impulsion plus forte, le patronage d'un grand parti, l'appui d'une

doctrine plus ferme, l'action individuelle et féconde de milliers et milliers d'adhérents personnels.

Si ces deux entreprises d'unification, de concentration, J. P. et centre de propagande, ont pu réussir parmi les nationaux, c'est parce qu'elles ont trouvé un terrain préparé par une grande force spirituelle, l'Eglise catholique. En France, on est patriote, on est conservateur, on est anti-collectiviste parce que l'on a une croyance profonde à un idéal religieux. Ce ciment catholique fécond, il a été soudé par les persécutions du régime combiste, il a été, après la guerre, maintenu et organisé par un grand et noble vieillard, le général de Castelnau. Sa puissante fédération nationale catholique, en tête maintenant, avec « l'action catholique », de toutes les autres œuvres, n'est pas une association politique. Mais elle sert la politique, la belle politique de la défense des traditions françaises.

A côté de cet élément spirituel, et en contre-partie des caisses noires de la maçonnerie et de l'internationalisme, il y a aussi, heureusement, l'élément matériel, les grandes organisations économiques comité des forges, confédération de la production française, avec, sur le champ d'action électoral, l'union des intérêts économiques de Louis Billiet et le redressement français d'Ernest Mercier.

Enfin, à côté de tous ces éléments épars, mais positifs, les éléments négatifs, les destructeurs, les hésitants, les multiples inorganisés des indépendants, de la gauche radicale, du parti agraire et paysan, du fédérisme, enfin les exaltés de l'action française, déclinants, noyautés, incapables d'effort efficace, mais suffisants pourtant pour jeter le trouble dans le bloc national.

En résumé et en bilan des forces politiques de la France, nous trouvons deux grandes masses composites, nettement

opposées, sensiblement égales, mais à influence différente.

La plus puissante, le bloc des gauches, doit sa vigueur essentielle à un grand parti de conception moderne, le socialisme S. F. I. O. Il trouve son soutien dans la franc-maçonnerie, dans les sociétés de pensée. Il se raccroche au pouvoir par un autre parti, du reste en déclin, le parti radical. Il a des groupements adjacents, des ligues à objectif partiel : socialistes français, républicains-socialistes, jeune république, ligues des droits de l'homme et de la république. Il trouve dans le communisme un élément de dissociation et de surenchère.

Quant au bloc des droites, il est affaibli par de vieux partis en décrépitude, fédération républicaine et alliance démocratique. Mais, cimenté par l'action et par l'idéal catholique, il retrouve une impulsion nouvelle dans des organes d'action, jeunesses patriotes, centre de propagande des républicains nationaux, et dans un parti naissant, les démocrates populaires. Il puise ses ressources matérielles dans un certain nombre d'organismes économiques puissants. Enfin, de même que le bloc des gauches se trouve handicapé par ses dissidents communistes, de même l'action française royaliste vient introduire chez les nationaux un élément de trouble.

II

Quelles sont les conséquences constitutionnelles et nationales de cet éparpillement des deux grandes familles politiques françaises ?

Nous les avons déjà, pour la plupart, examinées au passage lorsque, pour étudier le système parlementaire anglais, nous avons dû nous baser sur des points de comparaison.

Nous voudrions rapidement les rappeler, les reproduire ici, en les groupant selon quatre ordres d'idées, quatre catégories de considérations :

1° Conséquences de la division des partis au point de vue de l'éducation politique des masses ;

2° Conséquences de la division des partis au point de vue électoral ;

3° Conséquences de la division des partis au point de vue de l'organisation du Parlement ;

4° Conséquences de la division des partis au point de vue des rapports entre les pouvoirs publics.

1° Conséquences de la division des partis au point de vue de l'éducation politique des masses.

Nous avons dit plus haut que le français moyen « suivait » la politique, en connaissait les nuances. Cela ne veut pas dire qu'il est instruit suffisamment des grands problèmes du moment, qu'il a sur les grandes questions que le suffrage universel soumet à son verdict le minimum nécessaire de connaissances élémentaires.

En réalité, et parce que chaque jour il lit assidûment son journal habituel, il s'intéresse au déroulement des débats parlementaires. La politique, pour lui, se présente comme un sport à tout le moins aussi intéressant, aussi animé, aussi bien raconté que les grands matches de football ou les grandes épreuves cyclistes. Chéron, Daladier, Mandel, Franklin-Bouillon, ces noms sonnent dans sa cervelle à peu près au même diapason que ceux de Ladoumègue, de Cochet ou de Pélissier. Les crises ministérielles, les élections, le défilé des vedettes de la politique constituent pour lui un simple changement de programme d'avec les crimes passionnels, le Tour de France, la coupe Davis ou les Six Jours de Paris.

Certes, il est au courant, mieux qu'on [ne le croit de toutes les ficelles. Les petits échos, les caricatures, les papotages tendancieux tiennent son attention en éveil. Il sait qu'il y a lieu de séparer les républicains-socialistes et les socialistes français. Il sait que tel influent député radical est un révolutionnaire déguisé. Il se rend compte de la différence de nuance entre André Tardieu et Pierre-Etienne Flandin.

Mais, quant à avoir des données précises sur le problème du désarmement, sur les dettes intéralliées, ou même simplement sur le budget de son pays, il n'y faut pas songer.

Il y a trois responsables de cet état de choses : la presse — la raillerie d'extrême-droite — le développement industriel moderne. Et, derrière ces trois responsables, une seule, une vraie, une grande cause, l'absence de partis forts, éducateurs de l'opinion.

La presse. Nous avons analysé toute son influence en France. Nous avons dit l'attention et le culte de l'électeur moyen pour son journal quotidien. Demandez à vos amis ce qui, dans leurs petites habitudes casanières, leur tient le plus à cœur, les priverait le plus en cas de suppression : huit sur dix vous diront que c'est la feuille de papier qui, pour cinq sous par jour, les maintient en contact avec tous leurs semblables. Il nous revient à l'esprit le mot de Jefferson : « J'aimerais mieux une presse sans gouvernement qu'un gouvernement sans presse ». Hélas ! c'est bien d'un gouvernement sans presse que la France jouit actuellement. Les organes politiques correspondant à la formule des grands journaux anglais et américains, sont en nombre infime : l'*Humanité*, le *Populaire*, l'*Œuvre*, le *Temps*, l'*Echo de Paris*, quelques quotidiens de province. Les autres journaux d'opinion sont sans lecteurs. La grande masse des Français est accaparée par la presse dite neutre, *Matin*,

Journal, Petit Parisien, ou encore les journaux inféodés à des individualités puissantes, comme la presse Coty ou l'*Intransigeant*. Les hebdomadaires eux-mêmes, longtemps plus résistants, chancellent sous la concurrence des revues illustrées semi-pornographiques. Comment la politique ne serait-elle pas minimisée, rejetée au second plan par des publications qui n'en saisissent que le côté anecdotique, qui ne se passionnent pas pour elle, qui ne lui donnent pas le pas sur l'actualité ordinaire ?

Cette minimisation de la politique, nous la retrouvons avec un second facteur, la raillerie d'extrême-droite. Ç'aura été la seule revanche des adversaires du régime que de noyer celui-ci, qui s'est développé malgré eux et contre eux, sous un flot de sarcasmes, de suspicions, de moqueries. Cette attitude de dénigrement, cette tournure d'esprit frondeuse sont passées des milieux mondains jusque dans la masse. Le mépris de la politique, des hommes de la politique, de l'effort politique, est certes dû à un manque de prestige de nos dirigeants auquel certaine démagogie de gauche, le désir de « faire peuple », est loin d'être étrangère. Mais il ne se serait jamais développé si l'action de grands partis avait utilisé, à sa modeste place, les possibilités d'action de chacun. Parce qu'on les a laissés inertes, parce qu'on n'a pas fait appel à eux, parce qu'au fond d'eux-mêmes ils sentent bien que leur abstention est coupable, mais ne veulent pas ou ne peuvent pas réagir, tous les dévouements obscurs et inutilisés saisissent dans l'antiparlementarisme et le mépris des politiciens l'excuse toute faite qui les dispense du regret et du remords de leur inaction.

Il faut ajouter à cela que nos vieux fantômes de partis, nos organisations usées se sont trouvées, par leur dispersion, par leur manque de moyens, incapables de s'adapter aux progrès de la technique moderne. Le développement

industriel du siècle a touché à tout, a tout transformé : la science, l'art, la littérature. La « fée publicité » est devenue, pour le commerce, pour le tourisme, pour les spectacles, la grande puissance d'action. Les grandes forces spirituelles du pays, l'Université, les Académies, les Eglises, se sont laissées gagner par elle. La politique n'a pas suivi... Les partis vieillots se sont confinés dans leurs conceptions d'autrefois : paiement de quelques fonctionnaires, édition de papiers sans effet, ternes congrès, banquets démodés, investitures électorales. La grande technique de la réunion politique, la grande technique de l'affichage, toute la propagande à domicile, par disques, par T. S. F., par visites, toute l'action syndicale dans le monde du travail sont restées lettres mortes pour eux. Et maintenant qu'il faudrait remonter le courant, c'est difficile, c'est rebutant.

Nous ne sommes plus au temps où la plume d'un journaliste, avec quelques milliers de francs à la clef, suffisait pour créer un mouvement d'opinion. Aujourd'hui, seuls de grands consortiums ou quelques multimillionnaires peuvent lancer ou acheter un grand journal, une firme de cinéma, un poste émetteur de T. S. F. Et, parce que ces grands groupements, parce que ces grandes fortunes ne sont pas drainés, enrôlés par des partis consistants, l'activité ne jaillit pas, ou bien elle est désordonnée, ou neutre, ou personnelle. L'opinion ne réagit pas.

2° Conséquences de la division des partis au point de vue électoral.

Ce manque d'éducation de l'opinion, cette absence de vigueur politique, qu'il faut mettre à la charge de l'inexistence ou de l'insuffisance des partis, ont une répercussion immédiate : consulté, appelé aux urnes, le pays répond, il va voter, mais son suffrage est sans valeur.

En Allemagne, avec un régime électoral sincère, nous avons vu que le fractionnement des partis avait conduit, en fin de compte, à des Parlements ingouvernables, déconcertants pour l'opinion.

En France, avec la criante injustice du scrutin d'arrondissement à deux tours, les résultats sont différents, mais tout aussi significatifs.

C'est d'abord l'insignifiance des déplacements d'opinion. On sait qu'en 1932 le déplacement des voix aux élections législatives a été de 150.000, de 1,5 % du corps électoral. Peut-on franchement déduire de là une conclusion, dire que le pays s'est prononcé, qu'il a jugé une politique ?

Comparons au contraire l'Angleterre. De 1929 à 1931, 5 milliards de suffrages, 15 % des électeurs, se sont déplacés de la gauche à la droite. De 1924 à 1929, le déplacement avait été de 10 % en sens inverse. Voilà des indications nettes, voilà des déplacements d'opinions.

La fixité des suffrages en France est la résultante directe de l'atonie des masses. Pourquoi voudriez-vous qu'un électeur qui, durant quatre ans, n'a jamais été sécoué par la controverse des idées, n'a jamais assisté à une réunion publique, n'a jamais lu une affiche ou un article à note politique accusée, change son vote aux élections ? Il s'enfonce dans son opinion première. Si quelques événements un peu marquants le sortent de sa torpeur, ses hésitations ne sont pas exploitées, des idées nouvelles ne lui sont pas apportées, il se contente d'adapter tant bien que mal aux circonstances ses vieux préjugés.

Les seules variations politiques auxquelles il soit possible d'assister viennent de ce que les questions de personnes doublent le plus souvent la bataille d'idées. Elles sont dues au mode de scrutin uninominal et surtout au ballottage qui font que le découpage des circonscriptions est la seule

raison d'être des majorités électorales et qui, en même temps, favorisent les étiquettes moyennes, les personnalités sans opinion tranchée, les « radicaux indépendants », les « indépendants de gauche », les candidats de « défense des intérêts locaux », tout ce qui formera ensuite le marais hésitant et intrigant du centre de la Chambre.

Les personnalités sans répondants, les députés « entre-deux-eaux » forment l'appoint des radicaux pour le maintien de ce système. Les vieux partis, incapables de s'adapter à un mode électoral plus large, freinent pour la plupart les réformes proposées. Même quand une amélioration bien timide, du genre des 40 % de Mandel, a quelque succès auprès d'une majorité, il se trouve vite que l'intrigue, les pressions, les intérêts personnels viennent la faire échouer.

Nous sommes dans un cercle vicieux. L'absence des grands partis empêche la réforme électorale. Et, comme nous le verrons, la réforme électorale est presque indispensable pour que se créent les grands partis.

3° Conséquences de la division des partis au point de vue de l'organisation du Parlement.

Ces élections confuses, ces étiquettes imprécises, ces personnalités sans dépendance, nous valent nos Parlements de plus en plus éparpillés, de moins en moins compréhensibles.

Voici par exemple notre Chambre des députés actuelle :

Nous trouvons des groupes multiples : indépendants — fédération républicaine — groupe républicain et social — démocrates populaires — centre républicain — républicains de gauche — républicains du centre — indépendants d'action économique — gauche radicale — indépendants de gauche — gauche indépendante — radicaux socialistes — républicains socialistes et socialistes français — socialistes

S. F. I. O. — unité ouvrière — communistes —, sans compter les isolés¹.

Les effectifs vont de 5 à 160. Deux groupes seulement, radicaux-socialistes et socialistes S. F. I. O., correspondant aux grands partis de gauche, dépassent la centaine.

Encore chaque étiquette de cette multitude ne couvre-t-elle pas une marchandise homogène. Seul, avec les 16 démocrates populaires, le groupe socialiste est le prolongement de son parti au Parlement. Il est le seul où puisse être appliquée la discipline de vote, à laquelle les 160 radicaux-socialistes n'arrivent pas à se plier. Les autres formations sont le résultat d'adhésions personnelles, essentiellement précaires, d'un rassemblement rendu nécessaire par l'élection des commissions.

Aussi aucun chef ne peut-il se faire suivre. Edouard Herriot, qui pouvait prétendre commander à la majorité, a été renversé sur la question des dettes en ne réunissant même pas l'unanimité de son groupe. André Tardieu, voulant, dès juin 1932, rallier l'opposition, n'a pas été compris. Toute majorité tout gouvernement ne peuvent être que précaires. Même dans une Chambre de gauche, ce sont les éléments hésitants, la gauche indépendante, la gauche radicale, les indépendants de gauche, qui conditionnent le succès.

Le résultat est que le travail parlementaire est pénible, le rôle du gouvernement très ingrat, le sondage de l'opinion parlementaire presque impossible.

1. Composition exacte de la Chambre française au 15 février 1933, Radicaux et radicaux-socialistes 159, Socialistes 129, Gauche radicale 49, Fédération républicaine 38, Centre républicain 34, Républicains de gauche 29, Indépendants de gauche 22, Groupe républicain et social 18, Démocrates populaires 16, Indépendants 15, Gauche indépendante 15, Républicains socialistes 15, Socialistes français 14, Communistes 10, Unité ouvrière 9, Action économique, sociale et paysanne 7, Républicains du centre 6, Isolés 25.

La tenue des débats s'en ressent. Sans contrôle de parti, sans whip, sans rappels de son chef de groupe, le député, surtout le député de droite, néglige la salle des séances. Les votes sont à la merci d'un scrutin à la tribune bien machiné. D'autre part, malgré les règlements sans cesse remaniés, les orateurs oiseux de plus en plus foisonnent. Dès lors que les partis ne sont pas là pour régler les interventions, pour mandater leurs orateurs, la tribune est accaparée par les inutiles bavards. Les discussions les plus passionnées sont retardées, allongées, rendues décousues par leur faute. Les bons orateurs, au contraire, perdent de leur autorité. Ils ne peuvent prévoir à l'avance dans quelle mesure ils seront soutenus. Ils ne savent pas s'ils seront seuls à défendre une thèse, si un discours de même tendance ne va pas venir les gêner. Le succès de leur argumentation est à la merci d'une consigne de dédain passée par quelque jaloux. Les jeunes, les nouveaux venus ne sont pas encadrés, aidés par leurs amis, par leurs anciens.

Le pauvre gouvernement, se débattant de son mieux dans cette mêlée lamentable, se trouve constamment sur la sellette. Il perd à la Chambre un temps précieux. Les projets ne sortent pas, on piétine en séance. Le président du conseil est appelé à tout moment. La question de confiance doit jouer sans arrêt pour éviter les flottements dans la majorité. Les intrigues de couloirs se nouent et se dénouent avec une facilité incroyable. Les députés ne trouvent pas dans leur groupe, chez leurs chefs, la doctrine, les mots d'ordre qui les rassureraient.

La « camaraderie » politique remplaçant la discipline de parti, c'est par les petits avantages, par les concessions personnelles, par les faveurs électorales que les ministres s'attachent le suffrage des députés. Ceux-ci prennent les initiatives les plus inattendues. Ils se permettent des dé-

marches qu'un parti quel qu'il soit ne tolérerait pas. Par leurs lettres, par leurs questions, ils s'immiscent dans l'administration, dans la police, dans les enquêtes judiciaires. Enfin, comme la fréquence des crises peut leur donner tous les espoirs, ils ne nourrissent qu'une idée : être ministres, avoir un portefeuille, ne serait-ce que vingt-quatre heures. Le recrutement au hasard, non guidé par les partis forts, des équipes ministérielles, est le motif principal de toutes les trahisons, de tous les revirements, de toute les abdications.

4^o Conséquences de la division des partis au point de vue des rapports entre les pouvoirs publics.

C'est tout le problème, le principal problème en droit constitutionnel comparé des relations de l'exécutif et du législatif.

Nous l'avons abordé dans le courant de cette étude, nous avons dit les différences profondes que le régime des partis causait à ce sujet entre l'Angleterre et la France.

Nous nous contenterons brièvement d'énumérer de nouveau les caractéristiques du régime français :

a. Par le rôle d'arbitre que lui laisse la division des partis, par le libre choix qu'il peut faire du président du conseil, le président de la République dispose d'une puissance d'interprétation, d'orientation politique considérable. Aussi son irresponsabilité est-elle toute relative. Le cas Millerand en 1924, la grève à ce moment des présidents du conseil, a attiré l'attention sur une situation qui peut comporter quelques conséquences heureuses, mais qui, dans son ensemble est tout à fait anormale et contraire au vrai régime parlementaire.

b. Cette trop grande responsabilité, cette trop grande puissance détenue par le président de la République risque

de provoquer deux conjonctures graves : ou bien le cabinet dictatorial soutenu par un président césarien (ce que nous voyons en Allemagne, mais avec cette aggravation que le président y est d'autant plus fort qu'il est l'élu direct du peuple), ou bien au contraire l'absence de continuité politique en cas de vacance de la présidence (décès ou maladie grave du chef de l'Etat survenant en période troublée, au cours d'une difficile crise ministérielle, d'un mouvement d'émeute). Les partis ne sont là ni pour maintenir la démocratie ni pour garantir la continuité des institutions.

c. Par contre, l'absence de partis, d'organisations politiques puissantes, l'impossibilité de faire des élections significatives, l'impossibilité de faire trancher par le pays un différend entre l'exécutif et le législatif ont contribué à rendre illusoire le droit de dissolution prévu par la constitution. Démuni de cette arme, l'exécutif est faible. Il devient un jouet aux mains des majorités parlementaires changeantes et indécises. Les crises ministérielles se multiplient.

d. Le président du conseil choisi par le chef de l'Etat n'étant généralement pas le « leader » de la majorité, il perd en autorité, il est mal soutenu, il manque de crédit dans le pays. Perpétuellement inquiété à la Chambre, ne devenant pas automatiquement, en cas de chute, le chef de l'opposition, il ne peut pas compter sur la fidélité de ses partisans. A ce régime, les gouvernements s'usent vite ; et les hommes politiques s'usent aussi très vite.

e. Le recrutement des membres des équipes ministérielles au hasard des convenances personnelles et des influences parlementaires rend les gouvernements peu homogènes, peu cohérents, trop nombreux, trop encombrés de médiocrités, de poids morts. D'autre part l'attrait des portefeuilles est tel que la majorité se vide de ses chefs

dans le gouvernement et se trouve ainsi, aux mains des jaloux et des laissés pour compte, en état de grosse infériorité parlementaire.

f. N'exerçant pas directement le pouvoir, les quelques partis existants ne bénéficient pas de l'assouplissement doctrinal que leur conférerait l'épreuve du gouvernement. Le rapprochement des idées et des opinions, déjà compromis par l'absence de propagande politique dans le pays, l'est encore bien davantage par l'absence de confrontation des doctrines avec la pratique.

g. Enfin, si l'on excepte la conséquence, heureuse celle-là, que les crises ministérielles fréquentes sont peu souvent totales et que des personnalités fortes se maintiennent ainsi dans des ministères successifs, il faut bien dire que, puisqu'il n'y a pas de partis travaillant dans le but de l'exercice direct du pouvoir, les équipes ministérielles ne sont pas préparées. L'interchangeabilité du personnel gouvernemental en est le symptôme frappant.

III

Nous ne voudrions pas terminer ce chapitre sans nous poser une question qui peut beaucoup contribuer à la psychologie du non-développement des partis en France et nous aider pour notre conclusion.

Comment se fait-il que l'inorganisation politique soit nettement plus accentuée à droite qu'à gauche ? Comment se fait-il que ce soit le bloc modéré qui se montre le plus réfractaire à la propagande, et qui favorise le plus l'émiettement des élus ?

A gauche, il y a un parti véritable, le parti socialiste, une autre grande force, le radicalisme socialisant.

A droite, rien. Des ébauches. Des ligues. Des hommes. Des groupes parlementaires de quarante membres au plus. Des rivalités, des disputes.

A notre avis, ce sont Henri de Kerillis et Raymond Cartier qui, dans leur « *Faisons le point...* », ont le plus approché de la solution du problème.

La droite ne réagit pas, la droite se décompose, la droite se désunit parce qu'elle est déçue, parce qu'elle est désillusionnée.

Henri de Kerillis nous a promenés dans l'immense cimetière de toutes les tentatives d'après-guerre. Il nous a arrêtés devant des fosses de morts-nés, des tertres de tout-petits, quelques caveaux plus importants. Il nous a aidés à déchiffrer quelques épitaphes. Nous avons pu lire : faisceau, ligue républicaine nationale, démocratie nouvelle, IV^e république... S'il avait poursuivi la visite, s'il nous avait guidés dans le fouillis du vieux cimetière d'avant-guerre, nous aurions trouvé, là aussi, quelques morts plus illustres : l'action libérale, la patrie française...

Ce sont l'argent perdu, les dévouements consommés par tous ces échecs qui manquent aujourd'hui à l'appel national. Les idées sont restées, les suffrages aussi. Mais les chefs ont été désavoués, les militants compromis, les fonds dépensés en pure perte.

On en est à se demander, en face de ces déceptions, comment les entreprises extrêmes, fascisme, action française, n'ont pas fait plus d'adeptes parmi les nationaux rebutés, déshabitués de l'action, orientés vers des solutions paresseuses.

Les choses en sont au point que les plus convaincus eux-mêmes se méfient. Il faut s'être un peu occupé de propa-

gande politique dans les milieux du centre et de la droite pour savoir avec quelles difficultés on rencontre des concours, avec quelles hésitations les adhésions arrivent.

Parce qu'ils sont trop habitués aux emballements éphémères, les nationaux ne marchent plus. Ils désirent des garanties, des parrainages que, malheureusement la désunion et l'incompréhension de leurs chefs naturels ne permettent pas de leur apporter.

Voyez Pierre Taittinger. Lorsque, avec la magnifique base de départ des jeunesses patriotes, il a voulu lancer le parti républicain national et social, il s'est heurté à la résistance de ses J.P. eux-mêmes, il n'a pas pu leur imposer une organisation électorale dont tous se rendaient compte qu'elle n'était pas suffisamment générale, qu'elle ne ferait qu'une chapelle de plus, qu'une source plus grande de division.

Si, demain, sur l'*Echo de Paris*, sur son centre de propagande, Henri de Kerillis voulait bâtir quelque chose de semblable, il se heurterait aux mêmes difficultés, il rencontrerait les mêmes obstacles.

Il se heurterait lui aussi à l'hostilité et à la contre-attaque des vieilles organisations chancelantes. Insuffisantes pour agir elles-mêmes effectivement, elles conservent pourtant assez de force, assez de souffle pour s'opposer au développement des initiatives nouvelles. Témoin l'opposition que rencontrent chez elles les démocrates populaires.

Par leur seule présence, par leur nom qui demeure, la fédération républicaine, l'alliance démocratique empêchent, même localement, des hommes résolus de se grouper pour une action fructueuse. Ils savent qu'ils seraient désavoués, qu'ils seraient combattus. Ils se heurtent à cette double impossibilité : impossibilité de travailler dans l'orbite de partis trop faibles, impossibilité de travailler hors de l'orbite d'états-majors vindicatifs.

Ce qui est plus grave encore, c'est que cette suite d'échecs, cette impossibilité d'organisation, cette déficience de l'encadrement en viennent à détruire les élites politiques nationales.

Dans ce travail où nous nous sommes efforcés de prouver, par l'étude des démocraties étrangères, de leur histoire, de leur évolution, qu'il n'est pas de partis organisés sans élite, sans cette aristocratie qui était autrefois celle de l'argent et qui est devenue celle de l'intelligence, nous ne pouvons pas passer sous silence cette caractéristique navrante de la situation française.

Considérons un comité électoral, un de ces multiples et fugaces « comités d'union républicaine » qui, dans les trois semaines qui précèdent une élection, encadrent, aussi mal que possible, un candidat des modérés. Sa composition n'est pas en général merveilleuse. Parce qu'elles ne sont pas recensées, repérées, parce qu'elles ne s'offrent pas d'elles mêmes, les vraies élites en sont exclues. Il subsiste un petit groupe de quelques braves gens qui, du reste, individuellement, valent bien les membres des comités de gauche. Mais il suffit qu'ils soient rassemblés pour parler politique, et c'est l'effondrement lamentable. Chacun tire à hue et à dia... Chacun a son point de vue. Tel, qui pourtant gère son commerce avec une habileté consommée, apporte les propositions les plus extravagantes. Tel autre, intellectuel instruit, capable de réflexion, fait preuve d'une incroyable méconnaissance des choses de la politique. Les gaffes s'accumulent. Les ressentiments naissent. L'élection terminée, l'échec venu, chacun retourne à ses affaires aigri, mécontent, jurant qu'on ne l'y prendra plus.

A gauche, avec un minimum d'organisation politique, on arrive à faire des merveilles avec des éléments médiocres. A droite, sans préparation, sans homogénéité, il est

impossible de souder les meilleurs éléments, d'en tirer parti, d'utiliser leurs qualités.

Cette crise d'élite, elle se manifeste plus encore quand il s'agit des candidats. Alors que l'absence des partis exige un plus gros effort personnel, des individualités plus accrues, c'est l'inverse qui se produit. Les personnalités fortes, dégoûtées par la précarité des avantages offerts, sentant qu'à droite les hommes s'usent vite, sentant qu'il ne leur faut compter, ou à peu près, que sur elles-mêmes, hésitent à se lancer dans la bagarre et s'abstiennent le plus souvent. Et c'est alors l'in vraisemblable défilé des candidats locaux, des candidats de la dernière minute. On se dispute les circonscriptions faciles, il n'y a personne pour les luttes trop dures. Pour ces candidats mal recrutés, les électeurs nationaux se montrent d'autant plus sévères que leur esprit critique est plus développé et qu'ils se sentent eux-mêmes bien souvent infiniment supérieurs à ces malheureux postulants. Le docteur X..., l'ingénieur Y..., le notaire Z..., consentiraient à suivre et à servir Tardieu, Reynaud, Flan din ; ils suivraient avec discipline leur envoyé officiel W... Mais ils ne suivent plus le pauvre W..., ils ne travaillent plus pour lui s'il ne se réclame que de lui-même, ou s'il s'affuble d'une vague étiquette qui ne suffit pas à leurs yeux.

L'insuffisance des partis empêche le recrutement politique. La sélection ne se fait pas. Les jeunes ne sont pas encouragés. Ils ne trouvent pas de foyers d'instruction, pas d'écoles d'orateurs, pas de journaux accueillants, pas d'appuis matériels, pas d'occasions de se produire. Les candidats sont isolés, ils deviennent plus vulnérables. Ceci s'ajoute à cela. La maladie s'aggrave vite.

Pourtant, les modérés français possèdent dans le pays des ressources magnifiques. Ils ont les classes moyennes,

ils ont les catholiques. Ils ont la grande majorité de la jeunesse des écoles et des universités. Ils ont quatre millions d'électeurs qui ne demandent qu'à s'augmenter et à devenir majorité. Ils ont des hommes, ils ont des chefs au Parlement et hors du Parlement. Le mal causé par leur inertie a été ralenti par l'insuffisance moindre, mais parallèle, des formations de gauche.

Un redressement peut-il se produire ? A quelles conditions ? C'est ce qu'il nous reste, dans un dernier chapitre, à étudier, à espérer.

CHAPITRE III

LA NECESSITE DES PARTIS ORGANISES

I

Vers quelle conclusion convient-il de nous orienter ?

Les idées exposées jusqu'à présent, les constatations faites semblent logiquement devoir aboutir à la préférence donnée au système des blocs, le seul qui soit dans la vraie ligne traditionnelle, le seul qui garantisse le régime parlementaire, le seul vraiment qui organise et qui maintienne à travers les épreuves la prépondérance démocratique.

En France même, il semble que les résistances opposées aux deux blocs soient bien fragiles et que, un jour prochain, la division profonde en deux de l'opinion ne pourra pas ne pas être rendue plus apparente et traduite brutalement sur l'échiquier parlementaire.

Tel ne sera pas cependant notre souhait.

Certes, nous ne dissimulerons pas que nous croyons, pour l'avenir, à l'inévitable opposition des deux blocs, à la constitution des deux grands partis modéré et révolutionnaire, à la rencontre, au choc des deux masses adverses.

Mais nous n'estimons pas que cette heure soit proche.

C'est d'abord parce que, historiquement, la tradition parlementaire veut que les deux partis découlant d'une origine aristocratique soient le prolongement d'une division de l'élite, résultent progressivement d'une démocratisation, s'engendrent socialement de haut en bas. La situation française s'oppose à ce processus. Le pays est définitivement arrivé au stade de la complète démocratie politique. Le suffrage universel est le maître absolu. Les élites ont perdu le contrôle de la politique. Tout mouvement vers les deux blocs ne peut se produire que de bas en haut, c'est-à-dire dans des conditions pénibles et lentes. Au lieu que ce soient les partis qui obligent au régime parlementaire, nous en sommes au point où c'est le parlementarisme qui, pour sa subsistance, exige les partis. Les conditions sont renversées. Il devient difficile de prévoir l'avenir.

Du reste, il y a un courant à remonter, des résistances à vaincre. Les partis forts rencontrent toujours, dressées sur leur chemin, des énergies individuelles disposant d'un grand poids. En Angleterre, la lutte du député Cowen contre le caucus libéral a, au siècle dernier, passionné l'opinion nationale et européenne. Cowen a été vaincu, il a dû s'incliner. Il a été vaincu parce que le parti libéral était la vieille organisation traditionnelle, tirant sa force de son passé, ayant pour elle un potentiel, une mystique extrêmement anciens. En France, deux grands partis rivaux rencontreraient d'autant plus de Cowen qu'ils seraient encore jeunes. Tiendraient-ils ? Triompheraient-ils ? Après ce que nous avons vu de l'état de l'opinion, des contingences électorales, nous ne pouvons pas l'escompter.

Il y a une troisième raison pour laquelle nous ne croyons pas à l'avènement des deux blocs d'une façon prochaine, et surtout ne le souhaitons pas. C'est que le bloc de gauche, dominé, dirigé par le socialisme international, s'avère pour

la démocratie un danger, un péril. Tant que nos socialistes ne se seront pas assagis, tant qu'ils menaceront toujours des « vacances de la légalité », tant qu'ils ne se soumettront pas à la discipline obligée de l'alternance parlementaire, tant qu'ils rêveront toujours du « grand soir », tant qu'ils menaceront les libertés individuelles, il demeurera impossible de jouer avec eux le franc jeu, de leur confier le pouvoir sans garanties. Il appartiendra au chef de l'État, quelles que soient les indications du suffrage, d'épargner à son pays une catastrophe, et de faire l'union de tous les autres partis, radicaux y compris, pour ne pas conduire le parlementarisme à la ruine en voulant trop le respecter.

De préférence donc au système tranché des blocs, nous nous rallierons à la solution mixte, celle qui admet, jusqu'à un certain point, la multiplicité des partis, mais qui exige que ces partis soient des organisations aussi efficaces, des machines aussi puissantes que les forces électorales anglaises. A cet égard, on voudra bien prendre acte que la plupart de nos critiques, celles surtout visant le parlementarisme français, se sont plus adressées à l'inorganisation des partis qu'à leur nombre. N'avons-nous pas du reste, trouvé un exemple, en Tchécoslovaquie, d'une régime viable avec partis multiples, mais fermement organisés ?

Sans nous attacher trop à fond à cet exemple trop récent, auquel du reste nous ne croyons pas que la France soit adaptable (nous ne voyons pas, dans notre pays, la possibilité de plus de trois ou quatre partis), nous voudrions évoquer le cas beaucoup plus simple, beaucoup plus confirmé, beaucoup plus près de nous, de la vie politique belge.

Ici, traditionnellement, trois grands partis, nettement caractérisés, se trouvent en présence. Ils ont des program-

mes complets, ils reposent sur de vieilles familles confessionnelles ou philosophiques ¹.

Le parti catholique, royaliste, conservateur, s'inspire ouvertement des directives du Saint-Siège. Il représente la grande force spirituelle de l'Eglise, et son programme de tolérance, de respect des droits familiaux, de défense de la morale en tire son inspiration, sa clarté. Il s'est nettement adapté au christianisme social ; son programme d'habitation, d'assurances, d'organisation de la profession est tout à fait hardi. Il a un très large crédit dans les masses populaires. Ses diverses tendances, peut-être un peu trop accentuées, permettent à tous, flamands, wallons, agriculteurs, populations urbaines, de trouver à s'enrôler derrière des chefs de marque.

Les libéraux, eux, principalement établis à Bruxelles et dans les grandes villes, se rattachent à la tradition voltairienne. Ce sont eux les plus proches de la mentalité française. Beaucoup plus largement que nos radicaux, ils traduisent les idées de défense laïque, de prépondérance de l'autorité civile, de centralisation et d'unité nationale. Leur recrutement élevé, leur position médiane, leur assurent dans la direction des affaires du pays une influence bien supérieure à leur nombre de sièges aux assemblées et de suffrages dans le pays (15 % environ du total général). Contrairement du reste à bien des autres centres, le parti est solide. Il a une organisation complète, une clientèle assidue. Il demeurera pour longtemps l'arbitre éclairé des luttes politiques.

Enfin, les socialistes, aussi nombreux que les catholiques,

1. Chambre des Députés (Election de 1929), Catholiques 76, Socialistes 70, Libéraux 28, Divers 13. Les élections de 1932 n'ont pas apporté de très gros changements. — Sénat, Catholiques 71, Socialistes 55, Libéraux 22, Divers 5.

représentent environ les 40 % du pays. Ils se sont introduits dans le jeu politique en 1893, avec l'instauration du suffrage universel. Ce sont eux qui ont transformé le régime des partis dans le pays et qui ont substitué aux deux blocs catholique et libéral un système tripartite qui apparaît définitif et non pas transitoire. Quoique assez fortement contaminés par l'influence de la II^e Internationale, à laquelle ils adhèrent, ils sont cependant moins agressifs, plus constructifs que les socialistes français. Leur modération relative leur vient du reste de l'action exercée par la propagande adverse, de la concurrence que les organisations catholiques font à leurs syndicats ouvriers, de l'attitude résolument sociale adoptée par les conservateurs belges.

Les autres partis sont en nombre infime. Les frontistes (séparatistes flamands) ont subi un gros échec aux élections de 1932. Les communistes n'ont que quelques élus. Les indépendants sont très rares.

Trois facteurs, la tradition politique, la loi électorale, l'organisation des partis, ont stabilisé le régime belge. Aux élections, les déplacements, moins forts qu'en Angleterre, sont cependant notables (5 % environ). Mais une proportionnelle un peu compliquée mais très rigoureuse amortit ces oscillations, garantit la continuité des efforts. Les crises ministérielles, provoquées, soit par l'attitude des libéraux, soit par les variations du parti catholique, sont nombreuses mais pas très graves. Les personnalités fortes se maintiennent, les grands programmes ne sont pas brisés. Enfin, à tout moment, par une dissolution opportune, le gouvernement peut laisser la parole au pays, lui faire confirmer la ligne politique adoptée, ou encore définir les nuances du changement, toujours prudent qu'il y a lieu d'y apporter.

Chaque parti a ses leaders, ses chefs écoutés, influents,

les Renkin, les Devèze, les Vandervelde ; les groupes ont leurs whips, leurs secrétaires parlementaires. Il y a des congrès vivants, des programmes utiles et étudiés. Lorsque, il y a deux ans, on a fêté le centenaire du régime parlementaire en Belgique, on n'a pas manqué de rendre hommage à ces grandes sociétés collectives, à ces grands partis qui en ont été les animateurs, les régulateurs, les soutiens.

II

Pouvons-nous espérer qu'en France, un jour prochain un régime analogue ait des chances de vivre, d'apporter à notre vie politique la netteté, la rectitude dont elle a tant besoin ? Si oui, par quels moyens, par quelles solutions pourrait-on y collaborer, hâter le dénouement, favoriser le regroupement des esprits ?

Il y a tout d'abord les moyens législatifs, les remèdes juridiques, peu nombreux, mais puissants, et sur lesquels ici il est particulièrement indiqué d'insister.

Précisons bien. Il ne saurait s'agir d'un changement quelconque du régime. Nous ne sommes pas de ceux qui, comme Ostrogorski, appellent de leurs vœux le système illusoire de la « représentation des intérêts », nous ne sommes pas non plus de ceux qui, comme Paul-Boncour, projettent, dans le vague, une collaboration de l'État légal et de syndicats illégaux.

Depuis soixante ans qu'existe notre République, que subsiste notre vieille constitution conservatrice de 1875, elle a définitivement acquis droit de cité, et il ne faut pas moins qu'un Poincaré pour traîner l'Assemblée Nationale à Versailles. Certes, nous approuvons les vues révisionnistes du président Tardieu, nous adhérons au mot d'ordre :

« Dissolution ! Révision ! » que l'on cherche à donner aux républicains nationaux. Mais nous demeurons persuadé que, lorsque un régime a surmonté le 16 mai, a surmonté le boulangisme, a surmonté Panama, a surmonté l'affaire Dreyfus, a survécu à la Grande Guerre, à la chute du franc, il faut, bon gré, mal gré, souscrire à sa durée, et, si l'on veut étudier un perfectionnement quelconque, travailler avec lui, en partant de lui et non pas contre lui.

Quelqu'un, un homme de gauche, déclarait récemment : « La constitution de 1875 s'est avérée excellente. Ce n'est pas le texte qu'il faut changer, ce sont les mœurs politiques ». Nous souscrivons volontiers à cet avis et croyons que ce n'est pas avec le secret espoir, l'arrière-pensée de « pendre la gueuse » ou de « refaire l'État » que l'on aboutit au travail efficace.

Aussi est-ce modestement, sagement, avec grande prudence, que nous limiterons au respect absolu de l'actuelle constitution le cadre des réformes légales susceptibles d'aider les partis.

La réforme qui vient la première à l'esprit, c'est la réforme électorale.

On a fait, en ce qui concerne la France, de graves objections à la proportionnelle. Les principales, les plus frappantes, ont été, tout d'abord, l'habitude contractée du scrutin d'arrondissement, et puis la crainte par ailleurs qu'une proportionnelle exacte ne vienne encore accentuer les divisions et l'éparpillement de nos parlementaires.

Ce que nous avons dit de la déficience d'éducation politique des masses confirme la première objection. Quant à la seconde, elle trouve sa raison d'être dans l'absence des partis forts dans l'impossibilité des candidats d'aller à la bataille en listes homogènes, dans le nombre effarant des

petites chapelles capables d'augmenter l'égarément des voix.

Le régime de la R.P. à larges listes régionales se comprend en Belgique, avec trois grands partis. Il devient moins tentant avec les partis moins nombreux, mais unis, du régime tchécoslovaque. Avec les multiples partis isolés de l'Allemagne, il fait la preuve convaincante de sa nocivité.

Nous croyons toutefois qu'un système d'utilisation des restes électoraux sur la base à peine dérangée de nos arrondissements pourrait engendrer un grand bien. En obligeant les candidats à des étiquettes communes, à des ententes nationales, en créant, aux côtés des mandataires locaux, un nombre, assez restreint, de députés complémentaires désignés par des organismes centraux, il susciterait, inévitablement, un minimum de clarté et d'union que les électeurs ne pourraient pas ne pas favorablement accueillir. Aucun suffrage ne serait perdu, aucun vote ne serait inutile. On continuerait à scruter sur des noms, mais en même temps on servirait ses idées. Les chefs, les hommes notoires échapperaient à l'étranglement de la circonscription réduite. Des repêchages heureux pourraient être effectués. Des techniciens précieux, mauvais démarcheurs électoraux, mais bons parlementaires, pourraient utilement pénétrer dans la vie publique sur la désignation des partis.

Le système est au point. Il a été appliqué au Danemark. Tout récemment, le député socialiste Bracke en a repris le principe à la Chambre. Nous croyons que, tout en évitant les gros inconvénients du scrutin de liste, il est susceptible d'aider à la constitution, au regroupement des partis.

Cette réforme électorale, comme du reste n'importe quel système de représentation proportionnelle, comporte toutefois un danger.

Il peut se faire que des groupements isolés, dissidents,

surgis à la dernière minute, viennent collecter dans les circonscriptions des suffrages en nombre minime afin, en les groupant, d'emporter quelques sièges, quelques mandats à la répartition d'ensemble.

En soi, la chose n'a rien que de très juste. Mais elle peut prêter à bien des manœuvres, à bien des séparatismes, à bien des défections et des trahisons personnelles. De plus, elle peut faire entrer dans le Parlement des éléments de trouble, des germes d'indiscipline qui iraient à l'encontre du but de clarté poursuivi. Il convient d'ajouter que l'inconvénient jouerait surtout dans les débuts, alors que le pays ne se serait pas adapté, alors que l'attraction des grandes masses sur les électeurs n'aurait pas encore pu jouer.

Nous voyons à cela deux remèdes.

Le premier, c'est le système tchécoslovaque, valable surtout pour le scrutin de liste : tout parti n'obtenant pas de siège à la première répartition est exclu des répartitions suivantes.

Le second, c'est le système anglais, plus adapté aux élections uninominales : tout candidat ne réunissant pas dans une circonscription un nombre minimum de suffrages, est condamné à une forte amende. Cette mesure légale, appliquée chez nous dès à présent, priverait notre Quartier Latin de candidatures fantaisistes, mais il contribuerait à donner aux élections une autorité, un sérieux bien souhaitables. Il contribuerait à empêcher, avant et après le premier tour, certaines tractations, certains vils marchandages.

Avec le système de répartition des restes électoraux que nous avons préconisé, on pourrait même encore accentuer davantage : tout nombre de suffrages inférieur à un pourcentage déterminé des inscrits ne pourrait être pris en considération. Il y aurait là une contre-partie efficace des inconvénients parlementaires de la proportionnelle. De ce

fait, par exemple, l'obstruction communiste reperdraît à coup sûr la majeure partie des sièges supplémentaires que ne manquerait pas de lui octroyer la R.P.

Contre les dissidences de la dernière minute, contre les coalitions à allure trop strictement électorale, il y a encore un autre remède dont les constituants espagnols se sont institués les défenseurs.

Pour qu'un parti acquière le droit de présenter des candidats aux élections, il faut qu'il justifie d'un délai minimum d'existence légale. Ceci suppose, bien entendu, un contrôle de l'État sur les partis plus efficace qu'un simple enregistrement de dépôt des statuts et de renouvellement de bureaux. Il faut que soient éloignés les partis fictifs, es noms et les étiquettes sans troupes.

Nous croyons que le moyen le plus simple d'éviter cette difficulté se trouve dans le maintien des élections partielles. Ces élections, supprimées, bien à tort, par les systèmes de R. P. intégrale, permettent de tenir l'opinion en haleine, de la sonder, de tirer de ses variations des enseignements de tout ordre. Elles permettent de plus de se rendre un compte exact et chiffré de la vitalité des partis, de leur continuité, de leur existence réelle. Elles permettraient, avec le contrôle espagnol, de tenir bien à jour la liste des partis vivants et effectifs.

Nous voici arrivés peu à peu à ce stade obligé de la reconnaissance légale des partis. Pourquoi pas ? Il y a bien une loi de 1867 sur les sociétés commerciales, il y a bien une loi de 1884 sur les syndicats professionnels, il y a bien une loi de 1901 sur les associations. Qu'est-ce qui empêcherait une loi sur les organisations politiques ? Le terrain peut paraître glissant, dangereux à aborder pour une assemblée, difficile à traiter avec bonne foi et impartialité. Nous

convenons qu'il faudrait faire preuve d'une grande prudence. Mais, en cas d'injustice, la loi serait à double tranchant, elle pourrait se retourner contre ses auteurs ; nul doute que cette crainte ne les maintienne dans une équitable modération.

D'autres mesures pourraient encore être prises, notamment dans les règlements des deux Chambres. On pourrait obliger députés et sénateurs à appartenir à un groupe : c'est ce que Pierre Renaudel a cherché à faire admettre l'an dernier à la Chambre. On pourrait, de plus, imposer à ces groupes, exception faite, bien entendu, pour ceux qui seraient l'émanation d'un parti officiel, un minimum assez élevé d'adhérents. Déjà, à la Chambre des Députés, les isolés sont exclus des grandes commissions, elles-mêmes recrutées dans les groupes. On pourrait étendre, généraliser cette action des groupes d'une assemblée.

Il y a plus. Il y a une mesure de salubrité politique qui s'impose contre le saxonnage, contre les trahisons. Tout député qui, en cours de session, démissionne de son groupe ou est régulièrement exclu par son parti, devrait, automatiquement, être considéré comme déchu de son mandat. Il devrait, obligatoirement, retourner devant ses électeurs pour faire sanctionner sa situation nouvelle. Mieux que les whips anglais, mieux que les « boîtiers » actuels du Parlement français, cette mesure-là serait une garantie de la discipline de vote.

Faut-il ajouter à cela une discipline de la tribune, comme les règlements le tentent depuis longtemps ? Faut-il ne plus admettre que des orateurs mandatés ? Nous ne le croyons pas. Il ne faut pas priver le Parlement de cette faculté d'interruption, de cette possibilité d'improvisation qui donnent à ses débats un caractère si vivant. Soyons

du reste persuadés que des groupes compacts, contrôlés par des partis forts, sauraient imposer aux élus la tenue et la sobriété oratoire nécessaire au prestige de leur étiquette.

Voilà les mesures légales. Le champ d'action est limité. Leur portée cependant ne serait pas niable. Elles ne pourraient qu'avoir une bonne influence. Mais elles demeureraient totalement inopérantes si le mouvement en faveur des partis ne partait pas d'ailleurs, ne trouvait pas chez les hommes politiques eux-mêmes sa source et son impulsion.

III

Nous sommes persuadés que si, à droite, au centre droit, il se créait, face au socialisme, face au radicalisme, une ou deux organisations politiques puissantes, le problème se résoudrait de lui-même.

L'émulation entre ces trois ou quatre grandes forces, l'attraction qu'elles exerceraient, les perfectionnements continuels auxquels les obligeraient leurs propagandes contraires, seraient la source de la définitive création des grands partis politiques en France.

On peut envisager de façon différente le regroupement des forces de droite.

On peut penser que, face aux deux partis de gauche, deux partis modérés seraient tout indiqués. D'une part, par exemple, il y aurait les démocrates populaires, accrus et renforcés, heureusement complétés par des catholiques sociaux comme Georges Pernot par exemple, groupant également des conservateurs catholiques comme Xavier Vallat. D'autre part, autour de Tardieu, de Reynaud, de Flandin, de Kerillis, de Taittinger, il pourrait se former un autre

grand parti, plus spécifiquement patriotique et national.

Pour notre part, nous estimons que les différences d'idées entre les modérés ne sont pas d'une telle importance qu'elles puissent exiger, justifier une pareille division. Si l'on s'en rapporte aux sentiments des électeurs, qui votent indifféremment avec le même entrain, pour Taittinger, pour Franklin-Bouillon, pour le chanoine Desgranges, pour le démocrate Perrot ou pour le radical indépendant Brocard, on est amené à se dire qu'il n'y a vraiment place que pour un seul parti à tendances variées.

L'entreprise serait hardie, la tâche surhumaine ? Nous ne le croyons pas. Une fois réalisées un petit nombre de conditions préalables, une fois le mouvement lancé, il correspond si bien à l'aspiration profonde du pays national qu'on ne pourrait plus l'arrêter.

Danger de se lancer dans une organisation délicate ? Manque de précédents, d'expériences françaises ? Nous prétendons que non. Il n'y aurait qu'à calquer, à peu de choses près, l'organisation remarquable qu'est parvenu à mettre sur pied le parti socialiste, et dont nous ne pouvons négliger de parler.

Le 13 septembre 1932, le grand journal *le Temps*, rendait à la S.F.I.O. un hommage direct en ces termes : « Il faut reconnaître au parti socialiste une grande qualité, celle de l'organisation. Tous les événements de la vie politique sont utilisés pour une propagande tenace, les élections, même aux assemblées départementales et communales, sont préparées avec soin et à temps ». Il ajoutait : « Nous souhaiterions que son exemple fût suivi par les partis républicains nationaux, trop souvent divisés en poussières de partis et qui se laissent devancer par leurs adversaires ».

Quelle est donc, dans ses détails les plus caractéristiques, cette fameuse « organisation » socialiste ?

La cellule élémentaire du parti est la section qui groupe les adhérents de chaque commune ou de chaque arrondissement de grande ville. D'après les rapports présentés au congrès de Tours en 1931, le parti socialiste comptait alors 3.924 sections sur 36.000 communes, soit un noyautage s'étendant sur le 1/10^e des communes rurales et toutes les villes importantes. La section constitue un premier centre de recrutement et de propagande. En principe, chaque adhérent en règle a accès à ses délibérations. Ses dirigeants sont élus. Ses délégués, également élus, aux congrès départementaux assurent sa représentation à l'échelon supérieur et y apportent son opinion.

Cet échelon supérieur est la fédération départementale. Elle se gouverne par un Congrès annuel composé par les délégués mandatés des sections. Chaque délégué dispose dans les votes d'un nombre de voix proportionnel au nombre des adhérents qu'il représente : ainsi, les décisions prises reflètent exactement l'opinion de la majorité de la fédération ; de plus, les sections sont portées à accroître leur influence en activant leur recrutement. L'organe permanent de la fédération départementale est une administration fédérale élue par le congrès annuel. Il est à noter que ces dirigeants fédéraux ont un rôle purement administratif : lorsqu'il s'agit de se prononcer sur une question d'ordre général, c'est le congrès départemental qui tranche ; c'est lui qui élit les délégués au congrès national du parti, avec une scrupuleuse répartition proportionnelle des mandats entre les diverses tendances. Les fédérations socialistes sont autonomes dans le cadre des statuts et de la doctrine officielle. Ce sont elles qui choisissent les candidats aux diverses élections, sur proposition des sections quand il y

a lieu, et toujours sous réserve de ratification par la commission administrative centrale. Elles organisent la propagande dans le cadre des directives générales du parti. Enfin, de même que les sections, elles ont un budget autonome qui vient se superposer au budget officiel du parti (ce qui, en dehors des caisses noires, explique que celui-ci ne soit que de 2.000.000 de francs environ).

Grâce à ces fédérations départementales, le parti socialiste a pu prendre pied sur l'ensemble du territoire. Il a même essaimé en Afrique du Nord et aux colonies. Les deux départements les plus réfractaires, Mayenne et Haute-Loire, groupent, le premier, six sections constituées, le second, un millier de voix socialistes sur le terrain électoral. C'est dans le sein de la fédération que se forment les cadres, que percent les valeurs, que s'établit l'esprit de camaraderie, de solidarité entre militants du parti. A cause de cette décentralisation, le socialisme multiplie par cent l'influence dont pourrait disposer, avec son état-major centralisé, un seul de nos actuels partis nationaux (démocrates populaires exceptés)¹.

Du département à Paris, de la fédération à l'organe central, il n'y a plus aucun intermédiaire. Ce sont les fédérations socialistes, qui, par leur groupement, par leur représentation scrupuleuse, forment, au congrès national du parti, l'assemblée souveraine. Nous reviendrons sur ce congrès annuel où se traduit, où se résume toute la vitalité intérieure du parti. C'est lui qui élit un conseil national susceptible, dans les grandes circonstances, et tout au moins

1. Il n'est pas sans intérêt de rappeler ici que le parti radical a lui aussi ses fédérations départementales mais que beaucoup sont fantômatiques. Les autres, les plus puissantes, se décentralisent parfois jusqu'à l'arrondissement, au canton. Elles ne disposent jamais de l'emprise totale que confère aux fédérations socialistes la représentation par mandats des cellules locales, les sections.

deux fois par an, d'être réuni en quelques heures pour prendre d'urgence, en son nom, à titre provisoire, les résolutions importantes engageant la politique du parti. C'est encore le congrès qui élit toujours selon les règles d'une scrupuleuse représentation des tendances, la commission administrative permanente, la C.A.P., l'exécutif de 24 membres du parti, comptant tous les grands noms, chargé de convoquer conseils et congrès, chargé de donner suite à leurs résolutions, chargé de surveiller l'administration du parti.

A la tête de tout cela, pour coordonner cet ensemble, un secrétaire général, véritable généralissime, actuellement l'ancien député Paul Faure, et un trésorier général. Le secrétaire général partage le commandement de fait du parti avec le président du groupe parlementaire, le grand « leader » politique, qui est, en ce moment, Léon Blum.

Car le parti socialiste a sa représentation fidèle au Parlement. Elle est constituée par les élus des fédérations départementales, dûment intronisés par elles, responsables devant elles, sauf recours au conseil national. Ces sénateurs et députés sont astreints à une forte cotisation annuelle, à un minimum de conférences à l'extérieur de leur circonscription. Ils sont obligatoirement groupés, enrôlés, disciplinés par le groupe socialiste du Parlement : 16 sénateurs, 128 députés soumis à la plus stricte concordance de votes, étroitement contrôlés par la commission administrative permanente.

Il faut ajouter à ce grand corps d'électeurs de nombreux organismes annexes.

D'abord le journal quotidien du parti, le *Populaire* de Paris, avec son administrateur Compère-Morel, son rédacteur en chef Léon Blum, son secrétaire de rédaction Frossard nommés par le congrès annuel. Le *Populaire* de Paris est doublé en province par les organes similaires des fédéra-

tions départementales, dont certains, le *Populaire du Centre*, par exemple, sont des journaux extrêmement puissants.

Ensuite les groupes de jeunes et de femmes : jeunesses socialistes, étudiants socialistes, femmes du parti socialiste, groupes des écoles normales. Puis les organes de formation et de propagande : école socialiste de la salle des Sociétés Savantes, école socialiste supérieure de Suzanne Buisson. Enfin, les délégués permanents, fonctionnaires payés et grassement payés, consacrant leurs journées entières à se déplacer dans tout le pays, y créant des sections, contrôlant, redressant, reconstituant les autres, faisant des conférences contradictoires, organisant des meetings, des démonstrations, assurant la liaison avec le siège central, très heureusement stimulés d'ailleurs par des primes au rendement.

Il convient d'ajouter l'organisation syndicale. Elle est distincte en théorie du parti socialiste. La Confédération Générale du Travail qui, peu à peu, a noyauté le plus grand nombre des professions, y compris les professions libérales, a son programme à part, son journal à part, le *Peuple*, ses dirigeants à part, ses réunions, ses délibérations à part. Néanmoins, il y a un lien très étroit entre la C.G.T. et le parti socialiste. Sans parler des relations occultes, il y a les consignes électorales que passe la première, il y a l'adhésion du second aux solutions économiques cégétistes, il y a la publicité, la propagande faite par le *Populaire* pour les confédérés.

Il est difficile d'apprécier, de doser l'interpénétration de l'organisation politique et de l'organisation syndicale. Laquelle l'emporte en influence ? N'obéissent-elles pas toutes les deux aux mêmes consignes camouflées ? Tout ce que l'on peut dire, c'est que la C.G.T., plus riche, plus nombreuse, est capable d'une pression matérielle, d'une

sorte de dictature des intérêts, tandis que le parti socialiste, plus affiné, plus actif, plus fourni en valeurs, la domine quant aux idées, se fait la meilleure part, et au demeurant la noyaute en lui fournissant ses cadres et ses agitateurs.

Cette liaison avec les forces syndicales est la grosse réussite du socialisme en France. Seul, le parti communiste peut se réclamer des mêmes avantages. L'Action française s'est essayée dans ce domaine : ses corporations ont échoué. Il sera toutefois intéressant de suivre dans l'avenir le développement conjugué des syndicats professionnels chrétiens et des démocrates populaires. Et il est permis d'espérer qu'un jour un parti national sera suffisamment fort pour épauler, pour étayer des syndicats, des unions patriotiques, qu'un désarmement de l'hostilité patronale lui permettrait bien vite de créer.

Il est très concluant de noter que le parti socialiste répond parfaitement aux cinq conditions fondamentales qu'en 1932 Henri de Kerillis a déterminées comme indispensables pour un grand parti politique et que nous ferons nôtres.

1° Un parti doit apporter à la surface les tendances politiques profondes de la province de l'opinion nationale qu'il représente.

Le parti socialiste réalise cela par l'étagement de ses congrès départementaux et national, l'élection sincère des dirigeants, la représentation de toutes les sections, de toutes les tendances par des mandats équitablement répartis.

Il le réalise surtout, et c'est ce qui permet le succès de cette réglementation rigide, par la mise préalable à l'étude dans les sections locales de toutes les questions importantes à porter à l'ordre du jour.

De là le caractère vivant des congrès, les commentaires, les comptes-rendus animés qu'ils suscitent dans la grande presse, la curiosité qu'ils excitent, l'immense réclame, l'immense publicité qu'ils font, bien gratuitement, au parti. Comme l'a noté Henri de Kerillis, « tout s'y discute, tout y est prétexte à controverses, depuis les grandes questions de doctrine et de tactique jusqu'aux menus détails d'organisation et de discipline ». Les décisions finalement prises font autorité et sont respectées parce que, autant qu'il est possible, elles reflètent l'opinion de la majorité des militants, elles traduisent une sorte de commandement de bas en haut qui est de l'essence même d'un grand parti démocratique.

2° Le parti doit fournir des cadres au suffrage universel. Il doit être une pépinière de propagandistes et de candidats.

Là encore, nous retrouvons l'organisation socialiste. Accueil bienveillant pour les jeunes, possibilité de se produire, de percer, d'arriver, possibilité de s'entraîner, de se former dans les congrès, en commissions, dans les réunions contradictoires. Comme le note encore Henri de Kerillis, « le socialisme offre aux jeunes énergies d'enviables facilités pour faire une carrière politique ».

C'est dans ces jeunes, c'est aussi dans ses militants recensés qu'il trouve en grand nombre des candidats. Il fait les frais des élections, il paye la propagande. La moindre réunion, même donnée par des orateurs débutants, est subventionnée, étayée. Des employés, des ouvriers sont exercés à la parole. Et, peu à peu, ceux-ci, réalisant l'ambition de leur existence modeste, pénètrent dans les assemblées avec l'étiquette, avec l'appui et avec la foi du parti.

Ses 150 parlementaires, ses 500 conseillers généraux, ses 20.000 conseillers municipaux, sont recrutés dans ces condi-

tions. Ils doublent ses cadres permanents, ils lui assurent une continuité, une importance nationale. Enfin, par leurs cotisations élevées, ils l'aident à vivre et à prospérer.

3° Le parti doit être un organisme régulateur du régime parlementaire, un instrument de contrôle de l' élu.

Nous l'avons vu, les élus socialistes sont responsables devant leurs fédérations et, en appel, devant le conseil national. Diverses sanctions peuvent être prises : la plus efficace est l'exclusion du parti qui, très souvent, par voie de conséquence, amène l'échec électoral prochain. Cette arme de l'exclusion, maniée par les socialistes avec une prudence dont ont manqué leurs voisins communistes, assure à leurs troupes représentatives une cohésion et une discipline qui correspond pleinement à l'idée constitutionnelle que nous nous sommes faite du parti.

4° Le parti doit appuyer les gouvernements issus de lui, prolonger leur action dans le pays, les défendre et les justifier devant l'opinion.

Le parti socialiste n'a pas encore eu l'occasion de s'exercer à ce genre de sport. Nous souhaitons de tout cœur qu'elle lui échappe encore longtemps. Mais cette attitude de soutien et de prolongement de l'action gouvernementale éventuelle est tout à fait conforme à la doctrine officielle du parti et de ses dirigeants.

5° Enfin, le rôle essentiel du parti politique est la propagande.

A ce point de vue, le parti socialiste a toujours eu le plus vif souci de la publicité politique. Le caractère théâtral de ses congrès, l'attitude de ses chefs, leurs interventions parlementaires sont avant tout inspirés par la hantise de la propagande du parti.

La technique de cette propagande a été surtout oratoire. Les socialistes en France sont actuellement les recordmen, les champions incontestés de la réunion populaire. Il faut reconnaître que les goûts de leur clientèle s'adaptent tout à fait bien à cette tactique. C'est grâce aux réunions, c'est grâce aux conférences, que le parti s'est recruté, c'est grâce à elles qu'il s'est remis après 1921 de la scission avec les communistes. Ses délégués permanents, ses parlementaires, ses principaux militants sont des spécialistes de ces réunions. Les troupes suivent, encadrent... Les résultats sont étonnants : il est vrai que, presque toujours, il n'y a pas de contre-partie à cette propagande unilatérale.

La presse, l'affiche, le tract, sont beaucoup moins utilisés : l'*Humanité* de Jaurès est restée aux communistes, le *Populaire*, qui s'améliore, n'a encore que 40.000 abonnés et reste déficitaire. Mais les organes régionaux et surtout syndicaux doublent son influence. Quant à l'affichage et aux tracts, eux aussi s'améliorent : mais ils sont surtout concentrés sur les périodes électorales.

Enfin, il y a les moyens plus modernes, [phonographe, T.S.F., cinéma. Il semble que le parti ait pour s'y adapter de grosses difficultés pécuniaires.

Quoiqu'il en soit, le parti S.F.I.O., est la seule organisation politique française qui ait vraiment, depuis longtemps, le sens, l'instinct, l'habitude de cette chose indispensable en régime démocratique : la propagande éducatrice, la publicité des idées.

Aux cinq conditions fixées par Henri de Kerillis, nous en ajouterons deux autres :

6° Un parti politique doit remuer beaucoup d'argent. Additionnez le budget officiel du parti socialiste, celui

du *Populaire*, ceux des organisations annexes, des formations locales. Ajoutez-y celui des syndicats. Tenez compte des ressources occultes. Vous arrivez à un nombre respectable de millions, très inférieur, bien entendu, au montant annuel des dépenses des grands partis anglais et américains, mais qui représente quand même une redoutable, une considérable puissance d'argent. Divisez cette somme par le chiffre des adhérents de la S.F.I.O. Mieux encore, divisez-la par l'accroissement d'une année des effectifs du parti. Vous verrez à quel prix revient une adhésion, quelles dépenses il faut faire pour maintenir cette organisation puissante.

La politique coûte cher. La démocratie coûte cher ; mais elle fournit elle-même les ressources nécessaires. Un parti bien organisé prélève sans peine, sur ses adeptes, directement ou indirectement, les fonds qui lui font besoin. On peut ou non approuver ce drainage. On peut estimer que les luttes politiques, que l'éducation politique sont un luxe pour un pays. Nous croyons avoir prouvé qu'en régime démocratique, en régime parlementaire, c'est une nécessité absolue et, en définitive, un bienfait.

Il n'est pas du reste prouvé que des organisations éparses et rivales, comme celles, en France, des républicains nationaux, ne dépensent pas, au total, plus qu'un parti uni, discipliné, et ne gaspillent pas leurs fonds. Il suffit de songer aux sommes énormes engagées pour le lancement de certains grands journaux : n'auraient-elles pas suffi pour faire vivre, pendant plusieurs années, un parti national excellent ?

7° De plus, un parti politique doit toujours répondre « présent ».

Il doit profiter de toutes les occasions, saisir toutes les

circonstances pour manifester son existence, pour faire sonner son nom aux oreilles de tous. Mêmes'il peut sembler indésirable, il doit faire acte de présence. Contradictions aux réunions adverses, candidatures dans tous les cas, même désespérés, utilisation systématique de tous les événements, drainage à lui, par tous les moyens, de toutes les possibilités d'influence fructueuse. C'est le programme en France, de la S. F. I. O., comme c'est le mot d'ordre des grands partis anglo-saxons. Quel a été le motif principal invoqué par les socialistes contre le projet Mandel pour la suppression du second tour aux élections ? En nous obligeant à conclure des alliances dès le départ, vous nous empêchez de combattre au premier tour pour nos propres idées. Et, en effet, aux scrutins de toutes sortes, les socialistes, comme les communistes, se comptent partout, même s'ils sont impuissants, même s'ils n'ont que quelques amis. Ainsi ils tiennent les leurs en haleine. Ainsi ils font preuve d'une discipline rigide. Une circonscription est-elle acquise d'avance ? Chez les socialistes, il y a un candidat ; chez les nationaux, il y en a vingt. Est-elle irrémédiablement perdue ? Il y a toujours un candidat socialiste, aussi combattif, aussi résolu ; chez les nationaux, personne ne se risque, les électeurs s'en vont à l'abandon et on ne les retrouve plus quand on a besoin d'eux.

A quelques détails près, c'est sur la base de ces sept conditions essentielles que nous voyons, en France, la possibilité de la constitution d'un parti républicain national unifié.

La tâche apparaît dure, le courant difficile à remonter. Nous croyons cependant que sur ces quelques points — élection des chefs par les cotisants — représentation par mandats — toute puissance des congrès — cohésion parlementaire —

tactique électorale de présence et de discipline partout — puissance financière — formation d'une élite — propagande incessante — il y aurait la matière d'une organisation magnifique, puissante contre-partie des forces de gauches, et qui ferait le plus grand bien à notre évolution constitutionnelle.

Les éléments du recrutement existent dans le pays : catholiques, intellectuels, épargnants adhéreraient en masse, avec dans bien des régions de très grandes masses d'agriculteurs.

Deux obstacles cependant, deux obstacles qu'au cours de notre étude nous avons pu noter contre un tel mouvement doivent être surmontés au départ.

Le premier de ces deux obstacles, c'est la méfiance générale, qui exige une forte impulsion et une garantie donnée aux militants. Nous retrouvons ici le point de début de cette étude : « Pas de partis organisés sans aristocratie politique. » Eh bien ! cette aristocratie politique, à tort ou à raison, elle existe pour les esprits des nationaux français. Elle se personnifie dans les grands chefs modérés du Parlement et de l'opinion. Ils ont chacun leurs défauts, ils ont chacun leurs tendances. Individuellement, aucun ne pourrait rien. Groupés, ils auraient la confiance de tous, sauf quelques droitiers extrémistes.

On nous objectera que ces chefs sont divisés, que leurs idées sont différentes, qu'entre eux il y a des animosités personnelles, des ambitions cachées qui les font s'esseuler. Peut-être. La plupart cependant ont déjà collaboré dans des gouvernements. Ils formaient même une belle équipe.. Dans l'opposition, quelle facilité pour eux de se grouper contre un gouvernement adverse ! Quelques idées simples, communes à tous — tolérance religieuse — sécurité nationale — équilibre budgétaire — antiétatisme — défense de l'épargne — suffiraient pour partir. Les congrès, par la suite, après des

discussions publiques où tous interviendraient, préciseraient les points de vue de la majorité et échafauderaient une doctrine qui, du reste, n'aurait rien d'éternellement intangible. Le groupe — ou l'intergroupe — parlementaire nécessaire n'engagerait en commençant la discipline de vote que rarement ; les conditions dans lesquelles elle devrait jouer étant du ressort du congrès. Surtout, le bureau, le comité directeur ne seraient que provisoires. Leur constitution définitive n'interviendrait qu'après une désignation au suffrage universel, à un ou deux degrés, de tous les cotisants ; leur renouvellement périodique serait obligatoire.

Avec ses chefs naturels, ou la plupart d'entre eux, avec ces garanties au départ, avec ce démarrage prudent, le parti républicain national unifié deviendrait bien vite une force qui s'organiserait d'elle-même. Avec la confiance dans son avenir, l'argent affluerait dans les caisses. Les militants, enfin réconfortés par quelque chose de neuf, de moderne, de général, donneraient de bon cœur adhésions et cotisations.

Mais, malheureusement, il y a un autre obstacle. Ce sont les vieux partis, les organisations existantes, qui ne sont pas le moins du monde décidées à céder la place et qui vite ne manqueraient pas de torpiller le mouvement à sa naissance.

Aussi croyons-nous qu'un tel mouvement ne pourrait réussir qu'en ne détruisant pas, mais en fortifiant au contraire ce qui existait avant lui. Il devrait respecter les groupements nationaux actuels, même les plus infimes. On ne pourrait venir à lui que par l'intermédiaire des partis, des ligues, des comités existants. On n'adhérerait au parti républicain national unifié qu'au titre de la fédération républicaine, de l'alliance démocratique, des J.P., du comité électoral X..., du cercle républicain Y..., de tel ou tel groupement créé ou à créer. La cotisation serait coupée

en deux : une part pour le parti, une ristourne pour l'organisation intermédiaire. Bien entendu, le parti aurait son organisation propre, ses fédérations locales exerçant le contrôle au point de vue électoral. Mais les organisations anciennes, renforcées par de nouvelles adhésions, revivifiées, retrouvant une raison d'être, conserveraient leurs cadres, leurs directives. Leurs adhérents, membres en même temps du grand parti unique, formeraient dans son sein, sous leur autorité, les diverses tendances nécessaires pour sa vie intérieure.

Au congrès annuel, on verrait Louis Marin, président de la fédération républicaine, chef de l'extrême-droite, aux prises avec Flandin, de l'alliance, chef de la gauche, avec Tardieu, chef du centre, ou Kerillis, du centre droit. Des débats passionnés ne manqueraient pas d'avoir lieu, sanctionnés, loyalement, par des votes sincères. Avec le parti national unique, des hommes nouveaux surgiraient. Des jeunes s'imposeraient. Des spécialisations se feraient jour : à Taittinger les jeunes, les étudiants, à Castelnau, au chanoine Desgranges, les relations avec les forces catholiques, à Kerillis l'affichage, les réunions publiques, à Mandel la tactique électorale...

Les annexes indispensables se créeraient peu à peu : comités de juristes, bureaux d'informations, centres d'études, écoles, instituts de doctrine. Et puis, tout l'immense et indispensable réseau des œuvres sociales, de la charité du parti. Plus tard, ce serait l'organisation professionnelle, le noyautage dirigé des syndicats actuels, la création de groupements nouveaux.

Stimulés par l'exemple, les partis de gauche lutteraient à leur tour. Le vieux parti radical, se délivrant de l'emprise socialiste, s'orienterait vers une organisation plus moderne, plus rationnelle.

Fortement concurrencées, les doctrines se perfectionneraient, se débarrasseraient de leurs outrances. Les élections deviendraient significatives. Le Parlement se disciplinerait. Les gouvernements seraient soutenus. L'opinion serait guidée, éduquée, éclairée. La France parlementaire, la France des nobles luttes d'idéal et de pensée, y retrouverait son prestige.

C'est peut-être un rêve ! C'est peut-être trop beau ! On voudra bien nous concéder que si, comme nous avons cherché à le prouver, les partis organisés sont, pour un pays en régime parlementaire, absolument indispensables, en France, dans l'état actuel de l'opinion, une solution ne peut intervenir que par l'organisation dans ce sens du grand bloc modéré. C'est parce que nous croyons que l'opinion y tend, que les esprits sont prêts, que nous avons tenu, en ces lignes dernières, à souhaiter, chez les chefs nationaux, cette union volontaire qui conditionne toute l'œuvre. Deux organisations pour le moins sont déjà prêtes à la servir : « Jeunesses patriotes », « Centre de propagande des républicains nationaux ». Elles sont les deux précurseurs sous le patronage desquels nous plaçons notre espoir.

Vu, le Doyen,
BERTHÉLEMY.

Vu, le Président de la Thèse,
Gilbert GIDEL.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

- BERL Emmanuel. — *La politique et les partis* (1 vol. in-16, Editions Rieder).
- BOURGIN Georges, CARRÈRE Jean et GUÉRIN André. — *Manuel des partis politiques en France*, (1 vol. in-16, Editions Rieder).
- BOUTMY Emile. — *Le développement de la constitution anglaise et la société politique en Angleterre*, (1 vol. in-8, Plon et C^{ie}, éditeurs).
- CARTIER Raymond. — *Histoire du radicalisme* (1 vol. in-8, Editions du Centre de Propagande des Républicains Nationaux).
- CARTIER Raymond. — *Histoire du socialisme* (1 vol. in-8, Editions du Centre de Propagande des Républicains Nationaux).
- CHAUUVIGNY Louis de. — *Les batailles électorales de la 3^e République* (1 vol. in-16, Editions du Centre de Propagande des Républicains Nationaux).
- CORCOS Fernand. — *Catéchisme des partis politiques* (1 vol. in-16, Editions Montaigne).
- DAVAUD Pierre. — *Ce qu'il faut savoir de l'histoire d'Angleterre*, (1 vol. in-16, Boivin et C^{ie}, éditeurs).
- DAVAUD Pierre. — *Ce qu'il faut savoir de l'histoire des Etats-Unis*, (1 vol. in-16, Boivin et C^{ie}, éditeurs).
- DEVÈZE Marius. — *La crise du parlementarisme* (1 vol. in-16, G. Ficker, éditeur).
- GUYOT Edouard. — *L'Angleterre* (1 vol. in-16, Librairie Delagrave).
- KERILLIS Henri de. — *Du Pacifique à la Mer Morte* (1 vol. in-16, Editions Spes).
- KERILLIS Henri de et CARTIER Raymond. — *Faisons le point...*, (1 vol. in-16, Bernard Grasset, éditeur).
- LACHAPELLE Georges. — *Les résultats des élections législatives*, (1914, 1919, 1924, 1928 et 1932), (Editeurs divers).
- MACAULAY V. — *Histoire de l'Angleterre*, (traduction MONTÉGUT), (2 vol. in-12, Charpentier, éditeur).

- MIRKINE-GUETZÉVITCH B. — *Les constitutions de l'Europe nouvelle* (1 vol. in-8, Librairie Delagrave).
- MIRKINE-GUETZÉVITCH B. — *Les constitutions des nations américaines*, (1 vol. in-8, Librairie Delagrave).
- MOIREAU Auguste. — *Histoire des Etats-Unis*, (2 vol. in-8, Hachette et C^{ie}, éditeurs).
- OSTROGORSKI M. — *La démocratie et l'organisation des partis politiques* (2 vol. in-8, Calmann-Lévy, éditeur).
- POWELL Y. et TOUT T. F. — *Histoire d'Angleterre des origines à nos jours*, (traduction GUYOT), (1 vol. in-8, Payot, éditeur).
- PRESSAC Pierre de. — *Les forces historiques de la France*, (1 vol. in-8, Hachette et C^{ie}, éditeurs).
- RECOULY Raymond. — *La 3^e République*, (1 vol. in-8, Hachette et C^{ie}, éditeurs).
- Roz Firmin. — *Les Etats-Unis d'Amérique*, (1 vol. in-16, Félix Alcan, éditeur).
- SIEGFRIED André. — *Tableau des partis en France*, (1 vol. in-16, Bernard Grasset, éditeur).
- STUBBS William. — *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*, (traduction LEFEBVRE), (3 vol. in-8, Giard et Brière, éditeurs).
- TAINÉ H. — *Notes sur l'Angleterre* (1 vol. in-16, Hachette et C^{ie}, éditeurs).
- THIBAUDET Albert. — *Les idées politiques de la France*, (1 vol. in-16, Librairie Stock).
- TODD W. — *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*, (traduction JÈZE) (2 vol. in-12, Giard et Brière, éditeurs).
- WEILL Georges. — *L'éveil des nationalités et le mouvement libéral*, (1 vol. in-8, Félix Alcan, éditeur).
- ZÉVAËS Alexandre. — *Histoire de la Troisième République*, (1 vol. in-16, éditions Georges-Anquetil).
- ANNUAIRE INTERPARLEMENTAIRE (1931 et 1932), (2 vol. in-8 Librairie Delagrave).
- OUVRAGES CLASSIQUES DE DROIT CONSTITUTIONNEL (BARTHÉLEMY et DUEZ — ESMEIN — HAURIU, etc...).
- Divers articles de journaux et revues.
-

TABLE DES MATIÈRES

PREMIERE PARTIE

LE SYSTEME DES DEUX BLOCS

Chapitre premier

Les deux partis anglais et la naissance du parlementarisme

I. Les partis sont-ils indésirables ? — La leçon historique anglaise — L'aristocratie triomphante — Les whigs et les torys — Le système des blocs — « Bourgs pourris » et corruption — Pas de partie sans aristocratie 3

II. Sans partis, pas de parlementarisme — Le scrutin à un tour — Les ministères homogènes — La solidarité et le premier ministre — La confiance et la discipline de vote — Le jeu normal de la dissolution 11

Chapitre II

L'organisation des partis anglais et le mécanisme parlementaire

I. L'actuel système tripartite — Le précédent du parti irlandais — Le déclin des libéraux — L'essor travailliste et conservateur — La démocratisation du parti tory — Parti conservateur et non réactionnaire — Parti uni et hiérarchisé — Parti de fidélité aux leaders — Parti faisant de la propagande — Parti éducateur de l'opinion 17

II. Les conséquences constitutionnelles — L'exécutif et les partis faibles — L'exécutif et les partis forts — La continuité du régime — La formation du cabinet — La stabilité

ministérielle — Les programmes de gouvernement — Les usages parlementaires — Les « committees » — Les commissions permanentes — Les « whips » et les « leaders » — L'autorité du premier ministre — Le prestige du « leader »	28
---	----

Chapitre III

Les deux blocs aux Etats-Unis et dans le reste du monde

I. Les partis américains — L'aristocratie d'origine — Les critiques d'Ostrogorski — Le « caucus » congressionnel — Van Buren et les démocrates — L'alternance traditionnelle — L'influence constitutionnelle — Les commissions et comités — Les deux « colosses » — La solidité politique	41
II. Les autres Etats à deux blocs — L'Amérique centrale et du Sud — Les Dominions anglais — L'évolution japonaise — La France et les deux blocs — L'éloquence des chiffres — L'opinion du Français moyen — Droite et gauche — « Blancs » et « rouges »	51

DEUXIEME PARTIE

LES PAYS A PARTIS MULTIPLES

Chapitre premier

Les partis multiples contre la démocratie

Difficulté de cette étude — Classification adoptée	63
I. République Argentine — Chili, Autriche, Bulgarie — Pays baltes et Grèce — Luxembourg, Hollande, Suisse — Pays scandinaves — Confusion politique — Tendances aux deux blocs — Le cas tchécoslovaque — La R. P. intégrale — Les partis tout puissants — Avantages et inconvénients — Dans la République Espagnole	66
II. La dictature d'un seul parti — Hongrie, Italie, Turquie Yougoslavie et Pologne — La dictature de minorité — Le Reich allemand — L'échec de la constitution — La prépondérance de l'exécutif — La nocivité des partis — L'usure démocratique	77

*Chapitre II***La situation des partis en France**

- I.** Les partis politiques français — Partis de gauche — La décadence radicale — L'extrême gauche communiste — Partis de droite — L'« alliance » et la « fédération » — Les démocrates populaires — Les J. P., le « centre de propagande » — Les forces religieuses — La prédominance des gauches 87
- II.** L'éducation politique des masses — L'influence de la presse — La raillerie d'extrême droite — La complexité de la propagande — La fixité des opinions — La fixité électorale — La composition de la chambre — L'insuffisance du Parlement — Les rapports des pouvoirs publics — Les obstacles à la dissolution — Les conséquences doctrinales 97
- III.** Les échecs des forces de droite — L'obstacle des vieux partis — La désunion électorale — La crise de l'élite — Le redressement nécessaire 108

*Chapitre III***La nécessité des partis organisés**

- I.** Quel sera le futur ? — Trois ou quatre partis ? — L'exemple belge — L'influence des partis belges 15
- II.** Les remèdes législatifs — Dissolution ? Révision ? — La réforme électorale — L'exclusion des partis trop faibles — La reconnaissance légale des partis — Les groupes parlementaires 120
- III.** Le regroupement des droites — Le parti national unifié — Le modèle socialiste — Fédérations départementales — Organes directeurs — Syndicats ouvriers — Représentation par mandats — Recrutement des candidats — Contrôle des élus — Propagande à outrance — Ressources pécuniaires — Agitation constante — Les obstacles au parti national — Un moyen de les vaincre — L'union nécessaire des chefs — Espoir dans l'avenir 126
- Bibliographie 133

